

La Situation des Rom dans une Union européenne élargie

Droits fondamentaux & antidiscrimination



Emploi & affaires sociales



Commission Européenne

Ventes et abonnements

Les publications payantes éditées par l'Office des publications peuvent être obtenues auprès des bureaux de vente répartis dans le monde.

LA SITUATION DES ROM DANS UNE UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE

Emploi & affaires sociales

Droits fondamentaux et antidiscrimination

Commission européenne
Direction générale de l'emploi et des affaires sociales
Unité D3

Manuscrit terminé en 2004

Avis de non-responsabilité

Le présent rapport a été préparé dans le cadre d'un contrat de service passé avec la Commission de l'Union européenne. Les opinions qui s'y expriment sont celles du Consortium qui produit ce rapport et ne reflètent pas nécessairement une vision officielle de la Commission et, en particulier, de la Direction générale Emploi et affaires sociales, laquelle a commandité ce travail.

Le Consortium qui a produit ce rapport comprenait Focus Consultancy Ltd., le Centre européen du droit des Rom (European Roma Rights Center) et l'Office européen d'information des Rom (European Roma Information Office).



FOCUS CONSULTANCY



Production et conception graphique

Focus Consultancy Limited (www.focus-consultancy.co.uk)

Photos

Couverture: Miroslav Lacko, Slovaquie.

Toutes autres photos : Centre européen du droit des Rom, Hongrie.

Remerciements

Les membres du Consortium voudraient remercier les représentants des autorités nationales, des ONG et des organisations rom qui ont contribué à la création de ce rapport et l'ont commenté, particulièrement ceux des onze Etats membres et pays candidats sélectionnés pour une étude plus détaillée. Les chercheurs des pays qui ont travaillé dans chacun de ces Etats membres et pays candidats à l'adhésion ont produit une grande quantité de travail en un bref délai, ce dont les membres du Consortium leur sont très reconnaissants. Leurs remerciements vont aussi aux personnes qui ont assisté et contribué à la Conférence sur les Rom dans une UE élargie, qui s'est tenue à Bruxelles en avril 2004 et était financée par la Commission européenne, laquelle a contribué de manière significative à l'élaboration d'idées et de propositions. Enfin, ils voudraient exprimer leur reconnaissance aux divers employés de la Commission européenne pour leur engagement, leurs commentaires et leurs contributions, particulièrement ceux de la Direction générale Emploi et affaires sociales. Malgré toutes les contributions susmentionnées, les membres du Consortium restent responsables de toutes les erreurs et tous les malentendus éventuellement présents dans le présent rapport.

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne

**Un numéro unique gratuit:
00 800 6 7 8 9 10 11**

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

ISBN 92-894-8187-0

© Communautés européennes, 2004

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in the United Kingdom

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

TABLE DES MATIÈRES

Document de synthèse	1
1. Introduction	6
2. Les Rom en Europe: un peu d'histoire	9
3. Le cadre de la politique européenne	13
Une extension des normes de lutte contre les discriminations en Europe	13
La cadre de la politique d'inclusion sociale de l'UE	14
Suivi portant sur le respect des droits de l'homme	15
Stratégie européenne pour l'emploi	16
Fonds structurel de l'UE	16
Autres politiques et programmes de l'UE	17
L'élargissement de l'UE et la situation des Rom comme domaine de préoccupation politique croissante de l'UE	18
Autres cadres juridiques et politiques européens	19
4. Les Rom dans des secteurs clés	21
Education	21
Emploi	27
Logement	30
Soins de santé	32
Un impact environnemental disparate: le logement et la santé	35
Sécurité sociale, dettes et revenus	36
Absence de pièces d'identité et apatridie	37
Aspects de la situation des Rom en matière d'égalité entre les sexes	40
Politiques traitant des Voyageurs au niveau des communautés et des personnes	42
5. Les défis politiques	44
Reconnaissance des minorités	44
Manque de données statistiques sur les Rom	44
Inadéquation de la réponse politique	47
Capacité et volonté au niveau local	48
Des politiques généralement préjudiciables aux pauvres	49
Les Rom et le développement régional	50
Etats non membres	50
Migrants et réfugiés	51
Inaccessibilité du financement	52
Le besoin d'une Directive européenne d'intégration des Rom	52

6. Conclusions, recommandations, voies d'évolution	54
Recommandations au niveau de l'UE	54
Recommandations au niveau des Etats membres	59
Recommandations au niveau de la société civile	61

7. Bibliographie choisie	62
--------------------------	----

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

CONTEXTE ET APPROCHE

1. La présente étude, commanditée par la Direction générale Emploi et affaires sociales de la Commission européenne, avait pour objectif de permettre une meilleure compréhension de la situation des communautés Rom, Tsiganes et de Voyageurs dans les 25 pays de l'UE et de la façon dont il serait possible d'améliorer les politiques existantes et futures de l'UE et d'autres. La recherche a été commanditée dans le contexte de l'élargissement, lorsque les communautés de Rom, de Tsiganes et de Voyageurs¹ sont devenues la minorité ethnique la plus importante au sein de l'UE et dans celui d'une absence de politiques existantes tant au sein de l'Europe des 15 (les "anciens" Etats membres) que dans les nouveaux Etats membres pour faire face de façon adéquate à la discrimination dont sont victimes ces communautés et pour promouvoir l'inclusion sociale de celles-ci. Tout en insistant sur la situation actuelle des communautés de Rom, de Tsiganes et des Voyageurs dans l'ensemble de l'Europe, ce rapport émet donc aussi un certain nombre de recommandations à l'adresse des institutions de l'Union européenne, des gouvernements des Etats membres et des organisations de la société civile, y compris des organisations rom.

2. Le consortium chargé de l'exécution de cette étude a collaboré avec les services de la Commission européenne tout au long de cette étude. Le travail du consortium impliquait à la fois l'exécution d'un élément normalisé de recherche dans onze des Etats membres et des pays candidats en 2004² ainsi que l'étude sur documents existants, étayée de visites dans un nombre limité de pays et de projets conçus pour traiter les affaires relatives aux Rom.

3. En outre, la Commission européenne a financé une grande conférence consacrée à la Situ-

ation des Rom dans une UE élargie, qui s'est tenue en avril 2004 à Bruxelles et à laquelle assistaient une centaine de Rom militants, de représentants d'Etats membres et de pays candidats à l'adhésion et de représentants d'ONG ainsi que de hauts responsables de l'UE et d'autres organisations internationales. Enfin, une consultation poussée des organisations rom a été entreprise par l'Office européen d'information des Rom (ERIO), un membre du consortium, et les gouvernements des Etats membres ont eu l'occasion d'apporter leurs contributions au projet de rapport.

RÉSULTATS

4. Après les sections traitant de l'histoire des Rom en Europe et du contexte politique, le corps principal du rapport analysera la situation des Rom dans un certain nombre de domaines relatifs à l'inclusion sociale. Il examinera aussi un certain nombre de thèmes interdisciplinaires, parmi lesquels ceux de la protection sociale, de la documents et pièces d'identification, des questions relatives à l'égalité entre les sexes et aux Voyageurs. Les résultats font référence à des exemples issus des Etats membres ou des pays candidats à l'adhésion mais la recherche indique une situation commune dans la totalité ou la majeure partie des Etats membres et des pays candidats. Des exemples sont utilisés à des fins d'illustration plutôt que d'exposition de pratiques au sein de chaque pays pris individuellement.

5. Education. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé un certain nombre d'objectifs en matière d'éducation et de formation à atteindre d'ici 2010, liés plus particulièrement à la création d'une société fondée sur la connaissance et l'augmentation des taux d'emploi dans l'UE. Il s'agit de cibles ambitieuses et leur lien à l'emploi plutôt qu'à la justice sociale

¹ Le terme de "Voyageurs" traduit la nomenclature telle qu'adoptée par divers groupes communément considérés comme étant liés aux communautés tsiganes, qu'ils soient nomades ou non. Le terme est particulièrement utilisé en Irlande et au Royaume-Uni.

² Bulgarie, République tchèque, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni.

explique qu'il n'existe actuellement que peu d'analyses de l'impact des politiques d'éducation sur les groupes ethniques minoritaires et tout spécialement sur les Rom. Bien que certains Etats membres assurent effectivement un suivi des réalisations obtenues par groupe ethnique en matière d'éducation, la démarche n'est pas encore courante et la réalisation de cet objectif parmi les communautés des Rom, Tsiganes et Voyageurs est actuellement très faible dans l'ensemble des 25 Etats membres de l'UE. Cela s'explique en grande partie par la ségrégation établie entre les enfants rom et ceux de la population majoritaire et par le fait que les enfants des Voyageurs ne bénéficient pas d'un service éducatif adéquat. Lorsque les enfants rom sont intégrés dans des écoles du groupe majoritaire, ils ne bénéficient souvent que de pauvres moyens ou se retrouvent confinés dans des "ghettos".

6. Les stratégies de formation continue adoptées par les Etats membres n'identifient généralement pas la nécessité d'une attention particulière portée à l'éducation des enfants rom, tsiganes et des Voyageurs. Bien qu'un certain nombre de projets du Fonds social européen (FSE) et que le Programme d'action communautaire dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle (Socrates et Leonardo da Vinci) aient traité les questions rom, de par le fait qu'ils étaient suscités par la demande, il s'est agi largement d'initiatives ponctuelles.

7. Emploi. La Stratégie européenne pour l'emploi de l'UE (SEE) est le principal moteur visant à l'obtention des objectifs fixés par l'UE en matière d'emploi. Le genre est spécifié comme une question prioritaire dans cette stratégie mais la race et l'appartenance ethnique n'y ont pas bénéficié du même niveau d'attention, malgré les preuves de l'existence d'une discrimination raciale et ethnique dans le marché de l'emploi, particulièrement à l'égard des communautés rom. La Directive d'égalité raciale³ et la Directive-cadre d'égalité dans l'emploi⁴ de 2000, qui auraient dû être déjà transposées dans la législation de tous les Etats membres, interdisent pourtant la discrimination dans le marché de l'emploi (notamment) fondée sur les motifs de la race et

de l'appartenance ethnique.

8. Quelques rares anciens Etats membres identifient les communautés de Rom, de Tsiganes et de Voyageurs comme des groupes cibles dans les Plans d'action nationaux (PAN) sur l'emploi. Ceci malgré le fait que les taux de chômage parmi ces groupes continuent à atteindre des chiffres de l'ordre de 80% dans certains nouveaux Etats membres. L'initiative de l'Union européenne EQUAL, qui encourage de nouvelles approches de lutte contre les discriminations et en faveur de l'insertion dans le marché de l'emploi, a financé quelque 45 projets au premier tour 2000-2004, dont les communautés rom comptaient au nombre des bénéficiaires. Une fois encore, comme les questions ayant trait aux Rom sont régies par la demande, elles n'ont souvent pas été traitées systématiquement. Comme l'emploi constitue souvent la clé de l'éradication de la pauvreté et de l'inclusion sociale subséquente et que le taux de chômage reste élevé dans la communauté rom, les programmes nationaux et européens doivent encore produire un large impact, même si l'on peut y trouver des exemples de bonne pratique.

9. Logement. Le logement est un domaine moins développé dans la politique de l'UE et ne peut prétendre à un financement par le Fonds européen de développement régional (FEDER), bien que la Directive d'égalité raciale de l'UE interdise la discrimination dans l'offre de logement fondée sur la race ou l'appartenance ethnique. Le programme Phare a permis le financement d'initiatives d'infrastructure en Europe centrale et orientale (PECO). Néanmoins, partout en Europe, les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs vivent dans des logements médiocres qui se caractérisent par la formation de ghettos, une infrastructure et des services inadéquats, une ségrégation par rapport aux autres centres d'habitations, une haute incidence de maladie et la menace d'expulsion. L'offre de services aux Voyageurs est souvent inexistante ou insuffisante.

10. Les exemples de bonne pratique indiquent la nécessité d'une implication des Rom à tous les stades de la planification et de l'exécution, la nécessité d'une déségrégation et d'une liaison des initiatives de logement et d'infrastructure avec les

³ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (publiée au JO L180 du 19 juillet 2000)

⁴ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (publiée au JO L303 du 2 décembre 2000).

programmes complémentaires dans le domaine la création d'emploi.

11. Soins de santé. La discrimination ethnique et raciale dans la prestation des soins de santé est explicitement interdite dans la Directive d'égalité raciale européenne et la Direction générale de Santé publique de l'Union européenne finance un modeste Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique. Il s'inscrit également dans le processus de développement d'indicateurs de santé communs et reconnaît que les "déterminants socio-économiques, comprenant les populations de minorités et de migrants",⁵ sont importants au niveau de la contribution à l'état de santé. La pauvreté et de faibles niveaux de logement qui touchent les communautés rom, associés à une discrimination persistante au niveau de la prestation des soins de santé, ont conduit à des degrés élevés de maladies transmissibles telles que la tuberculose et l'hépatite et l'on constate l'existence de signes évidents d'une espérance de vie réduite parmi tous les Rom, Tsiganes et Voyageurs. Il convient de faire davantage si l'on veut créer des indicateurs fiables d'incidence en termes de maladie et d'accès aux systèmes de soins de santé parmi les groupes minoritaires, y compris les groupes de Rom.

12. Questions multidisciplinaires. Les systèmes de protection sociale dans l'ensemble de l'Europe permettent souvent aux Rom de passer entre les mailles du filet de la sécurité sociale, que ce soit délibérément ou par négligence. Il est prouvé que des mesures discriminatoires sont appliquées aux Rom qui sollicitent un soutien auprès de la sécurité sociale alors que les Voyageurs se trouvent, quant à eux, confrontés à des difficultés particulières. Un problème commun que l'on retrouve partout en Europe est celui du manque de documents appropriés parmi les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs, parmi lesquels on peut citer notamment les certificats de naissance et de mariage, les permis de séjour et les pièces d'identification. Cette situation a engendré de graves problèmes quant à l'accès aux services sociaux et, dans certains cas, a conduit également au phénomène de statut d'apatride. En ce qui concerne le genre, un grand nombre de femmes rom se trouvent confrontées à une double discrimination et à des niveaux proportionnellement faibles d'accès aux services de soins de santé, à l'éducation et à

d'autres services. Etant donné le rôle des femmes dans la formation éducative de leurs enfants, cette situation est particulièrement inquiétante.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

13. Au niveau de l'UE. Etant donné le manque de politiques existantes ou antérieures conçues pour supprimer ou réduire sensiblement la discrimination à l'égard des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs et pour promouvoir leur inclusion sociale, l'UE doit montrer l'exemple dans le ciblage de ces groupes au sein de ses politiques existantes et nouvelles. Il est recommandé que la Commission européenne établisse une structure de coordination sur les questions des Rom afin de garantir une plus grande cohérence et une meilleure efficacité de ses politiques. Si l'Union européenne en vient à accepter la proposition du Réseau européen des Experts en droits humains fondamentaux, consistant à adopter une Directive d'intégration des Rom, utilisant l'Article 13 du Traité d'Amsterdam comme base juridique, la structure de coordination devra être liée à l'exécution et à la promotion de la Directive. La Commission européenne devrait chercher également à jouer un rôle plus actif dans les initiatives rom existantes, lancées par le Conseil de l'Europe, l'OSCE et d'autres, et enquêter sur le rôle qu'elle pourrait jouer dans l'amélioration de la coordination entre de tels organismes.

14. L'UE devrait continuer à guider les Etats membres dans la collecte de données portant sur les aspects de la race et de l'appartenance ethnique qui concernent l'inclusion sociale. La Commission européenne finance une étude portant sur les pratiques de collecte de données utilisées dans différentes parties du monde, a mis sur pied un groupe de travail chargé des questions relatives à la collecte de données ethniques et financera une conférence consacrée à ce sujet à la fin de l'année 2004.

15. La Commission européenne devrait poursuivre ses efforts de suivi de la transposition de la Directive d'égalité raciale et de la Directive-cadre d'égalité dans l'emploi dans les législations des Etats membres et prendre des mesures à l'encontre de tout Etat qui ne se conforme pas à cette demande dans un délai raisonnable.

16. L'inclusion sociale des Rom devrait constituer une cible de la politique de l'UE, laquelle devrait

⁵ Pour plus d'informations, voir <http://www.europa.eu.int/comm/health>.

guider les Etats membres dans la spécification des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs dans les Plans d'action nationaux (PAN) couvrant l'inclusion sociale, l'éducation et la formation continues et l'emploi et les guider dans la définition d'indicateurs d'inclusion sociale appropriés. Les instruments de financement, dont le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les Programmes d'action communautaires en matière de santé publique, d'emploi et d'affaires sociales devraient accorder une reconnaissance explicite de la situation des Rom dans leurs lignes directrices d'application. Ces lignes directrices devraient être présentées de telle sorte qu'elles encouragent l'implication des ONG rom et, lorsque cela semble approprié, une part du financement devrait pouvoir être mise à disposition afin de permettre le renforcement des organisations rom qui souhaitent participer à des appels à propositions.

17. L'UE devrait concevoir l'amélioration de la situation des Rom à la fois par le biais d'une approche intégrée et par des mesures spécifiques et de l'octroi de subventions/financement. Elle devrait s'assurer de l'implication des représentants rom dans la formulation et le suivi de politiques, renforcer son contrôle en matière de droits de l'homme et dénoncer publiquement le racisme perpétré à l'égard des Rom. Enfin, elle devrait reconnaître que la situation des Rom au sein de l'UE est liée à leur situation dans les Etats voisins et que les programmes de relations externes financés par l'UE dans les pays candidats, dans les Balkans de l'Ouest et dans l'ancienne Union soviétique traitent les questions de discrimination et de persécution contre les Rom.

18. Au niveau des Etats membres. Comme tous les Etats membres ne reconnaissent pas les Rom, Tsiganes et Voyageurs en tant que minorités ethniques distinctes, leur reconnaissance en tant que telle représente une première étape essentielle vers la suppression de la discrimination et la promotion de l'inclusion sociale. De plus, les lois de lutte contre les discriminations dans les Etats membres doivent refléter la Directive d'égalité raciale et la Directive-cadre d'égalité dans l'emploi et une transposition complète de celles-ci est urgente. La vigilance est également de rigueur afin de s'assurer que les Etats membres ratifient le Protocole 12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH).

19. Les Etats membres devraient élaborer, en

collaboration avec les services de la Commission européenne appropriés, des méthodes de collecte de données ethniques afin de pouvoir évaluer l'impact de leurs politiques sur les minorités ethniques et de prendre les mesures rectificatrices requises. Il est nécessaire que les Plans d'action nationaux des Etats membres reconnaissent explicitement la situation des Rom là où cela s'avère approprié et que les Etats membres examinent toutes leurs politiques quant à leurs effets potentiels sur les minorités ethniques et, plus particulièrement, sur les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs.

20. Il est important que les Plans d'action nationaux (PAN) en faveur de l'inclusion sociale reconnaissent explicitement la nécessité de mesures spécifiques pour les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs et s'écartent d'un ciblage des Rom par un soutien fragmenté et ponctuel de projets individuels. Au contraire, les Etats membres doivent adopter une approche qui, d'une manière cohérente, favorise l'inclusion sociale des Rom au sein des politiques existantes.

21. Enfin, les Etats membres peuvent apporter leur assistance en faveur du traitement juste et équitable des migrants en signant les conventions rédigées par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies, dont le respect devrait permettre d'améliorer la situation des groupes de Rom qui sont des migrants.

22. Au niveau de la société civile. Les organisations rom ont un rôle à jouer au niveau des progrès de leur propre protection sociale en participant à la vie de leurs sociétés dans la mesure de leurs possibilités et en contribuant à lutter contre les préjugés et les stéréotypes. Elles devraient envisager une participation à des groupes de pression portant sur un sujet précis, qui pourraient alors reconnaître plus clairement la position défavorisée des Rom et devraient s'orienter vers une consolidation des points de vue divergents qui existent entre les divers groupes de Rom, Tsiganes et de Voyageurs en une seule voix majoritaire, avec pour objectif de présenter aux décideurs politiques des propositions claires et dénuées de toute ambiguïté.

23. Les organisations de Rom, de Tsiganes et de Voyageurs devraient également participer aux efforts visant à promouvoir la collecte de données ethniques comme moyen d'identification des problèmes, à développer des politiques et des programmes ciblés et à l'évaluation de l'action et de son impact. Une fois

qu'elles seront convaincues que les autorités nationales et internationales ne poursuivent pas d'autre objectif, discriminatoire, dans leur collecte de données, elles pourront alors s'impliquer dans la sensibilisation des Rom à la valeur que représente une collecte de données portant sur les mesures d'inclusion sociale par groupe ethnique.

24. Enfin, les ONG européennes existantes et leurs réseaux impliqués dans la protection des

droits de l'homme, dans les questions d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations devraient prendre en considération la situation des Rom dans une UE élargie et agir en vue d'inclure des représentants et des membres de la communauté rom dans leurs organisations afin de pouvoir assurer qu'un terme soit mis à l'ampleur actuelle de l'exclusion sociale et de la discrimination à l'encontre des Rom, Tsiganes et Voyageurs.

1. INTRODUCTION

1. La Direction générale Emploi et affaires sociales de la Commission européenne a passé contrat en vue de la production du présent rapport. L'étude a été financée par le biais du Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale. Elle a couvert une période de dix mois, débutant en novembre 2003, et s'est basée sur une recherche approfondie portant sur onze pays. La réalisation de cette étude a été également facilitée par une Conférence sur la situation des Rom dans une UE élargie, qui s'est tenue à Bruxelles en avril 2004. Des représentants d'organisations rom et d'autres parties intéressées ont apporté leur précieuse contribution aux discussions sur les politiques menées dans le cadre de cette conférence. Ce rapport est centré essentiellement sur l'identification et la mise en lumière des implications de l'élargissement pour les politiques de l'Union européenne sur la lutte contre les discriminations et en faveur de l'inclusion sociale des Rom. Le Chapitre 1 présente l'approche adoptée pour l'exécution de l'étude. Le chapitre 2 résume un bref historique des Rom en Europe et le Chapitre 3 esquisse les structures politiques concernées qui existent en Europe. Le Chapitre 4 expose de façon plus détaillée la situation des Rom dans un certain nombre de secteurs clés et le Chapitre 5 traite des défis politiques que pose la situation des Rom en Europe. Le chapitre 6 contient des conclusions et des recommandations et une bibliographie est proposée en vue d'une lecture complémentaire éventuelle. Quatre exemples de bonnes pratiques sont présentés dans des encadrés. Alors qu'un certain nombre de nouvelles initiatives prometteuses sont actuellement menées, on ne trouve cependant qu'un nombre

limité d'exemples avérés de bonnes pratiques qui puissent être citées en toute confiance en vue d'être reproduites.

2. Les pays sélectionnés aux fins de cette étude particulière comprenaient un certain nombre d'"anciens Etats membres", à savoir parmi 15 Etats membres d'avant mai 2004, ainsi que de "nouveaux Etats membres", qui ont rejoint l'Union européenne en mai 2004. La recherche a également été menée en Bulgarie et en Roumanie, deux pays candidats à l'adhésion à l'UE en 2007. Une recherche ciblée a donc été menée en Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et au Royaume-Uni⁶. Il est admis toutefois que les questions soulevées en ce qui concerne la situation des Rom dans ces pays sont, dans une large mesure, communes à presque tous les Etats membres.

3. La recherche a examiné et exploré en particulier la nature de la discrimination à l'égard des Rom, elle a identifié les facteurs favorables à leur inclusion sociale et a décrit les politiques et initiatives qui témoignent d'une bonne et meilleure pratique. Les chercheurs ont identifié et compilé les données existantes sur la situation des Rom dans les secteurs relatifs à la politique d'inclusion sociale de l'UE et ont tenté d'identifier les domaines dans lesquels de telles données peuvent manquer. Sur la base des résultats constatés, ils ont tenté d'évaluer la situation actuelle par rapport aux politiques de l'UE et des gouvernements nationaux existantes portant sur la lutte contre les discriminations et l'inclusion sociale, y ajoutant les recommandations de politiques appropriées.

4. Dans le présent rapport, les termes de "Rom" et "Rom et autres groupes perçus comme "Rom""

⁶ Les chercheurs nationaux individuels dans les pays cités ont appliqué une méthodologie normalisée, conçue avec consultation de la Commission de manière à assurer (i) une fiabilité maximale, (ii) une isolation maximale par rapport à toute influence arbitraire et/ou subjective et (iii) un degré de comparaison optimale au travers de rapprochements de données. Les chercheurs ont également visé un niveau important de consultation de responsables gouvernementaux, d'experts et de membres de la société civile.

comprennent les personnes qui se décrivent elles-mêmes en tant que Rom, Tsiganes, Voyageurs, Manouches, Sinti et autres termes. Il convient de remarquer cependant que l'utilisation générale du terme Rom ne vise en aucune façon à réduire ou ignorer la grande diversité qui existe au sein des différents groupes de Rom et communautés concernées ni à promouvoir les stéréotypes. Comme c'est le cas dans toutes les communautés, la diversité au sein des communautés rom est complexe et multidimensionnelle et implique des différences de langue et de dialecte, d'histoire, de culture, de religion⁷ et de classe sociale ainsi que de statut professionnel et éducationnel. Certaines communautés et personnes traitées dans le cadre de cette étude sont nomades de culture alors que d'autres sont sédentaires.

5. Cette étude utilise le terme de "Rom" sous sa forme plurielle bien qu'invariable (les Rom) ainsi que pour nommer le groupe dans son ensemble et "rom" comme adjectif, selon des utilisations émergentes et convergentes. "Romani" est utilisé dans ce rapport comme étant le nom donné à la langue des Rom. En certains points de la présente étude, le terme de "Rom" est utilisé comme forme abrégée pour le vaste éventail des groupes et individus. En aucune manière ce choix terminologique ne devrait être pris comme relevant d'approches visant une homogénéisation des Rom et d'autres groupes perçus comme étant "Tsiganes" en Europe ou visant à éliminer la riche diversité qui existe parmi les Rom, Tsiganes, Voyageurs et autres groupes perçus comme "Tsiganes".

6. La langue romani est parlée par des millions d'Européens, ce qui en fait l'une des principales langues minoritaires pratiquées en Europe. Le romani est une langue indo-européenne, étroitement liée au hindi moderne, qui s'est développé dans la diaspora européenne sous l'influence d'un certain nombre d'autres langues, plus particulièrement du grec byzantin. Il existe de nombreux dialectes de romani⁸ et, bien que dans le passé, des efforts aient été déployés pour rejeter la légitimité

du romani comme langue, certains spécialistes le classant comme une forme de jargon, il existe aujourd'hui un large consensus parmi les linguistes en ce qui concerne la richesse et l'unité de la langue romani. En outre, certains groupes de Rom parlent d'autres langues minoritaires, dont certaines sont propres aux Rom et d'autres perçues comme "tsiganes". C'est ainsi qu'un grand nombre de Rom de Hongrie, par exemple, ont pour langue maternelle le beash, une forme archaïque du roumain. Un grand nombre de Voyageurs du Royaume-Uni et d'Irlande parlent le gammon, parfois mentionné sous le nom de "cant", une langue qui comporte beaucoup de mots empruntés au romani mais qui n'est pas considérée comme un dialecte du romani lui-même. Au nombre des autres langues non majoritaires parlées par les Rom en Europe, on peut encore citer le jensisch et le kalo.

7. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis à cet égard, le nombre total de Rom vivant en Europe dépasserait les dix millions, une population qui correspond à plusieurs fois la taille de la population totale d'un certain nombre d'Etats membres de l'Union européenne. Les meilleures estimations⁹ du nombre de Rom présent dans les 11 Etats membres et pays candidats étudiés dans le cadre du présent rapport indiquent un éventail se situant entre 2,7 et 5,6 millions. Un million et demi de Rom environ ont rejoint l'Union européenne lorsque les dix nouveaux Etats membres ont accédé à l'Union au mois de mai 2004. Les Rom constituent la communauté ethnique minoritaire la plus importante de l'Union européenne.

8. Depuis la fin de l'ère communiste dans l'ancienne Union soviétique et la chute du COMECON, les problèmes auxquels se trouvent confrontés les Rom se sont retrouvés parmi les priorités les plus pressantes de l'Europe en termes de défense des droits de l'homme et d'inclusion sociale. Au cours de cette période d'élargissement de l'Union européenne, la situation des Rom a été à maintes reprises soulignée comme étant un domaine requérant l'attention politique des gouvernements

⁷ Les Rom d'Europe ont tendance à appartenir soit aux Eglises chrétiennes soit (surtout dans le sud des Balkans) à la religion musulmane.

⁸ Concernant la langue romani, on se reportera spécialement à Matras, Yaron, *Romani: A Linguistic Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, ainsi qu'à, Bakker, Peter and Hristo Kyuchukov (éd), *What is the Romani language?* Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2000.

⁹ Les estimations officielles et officieuses prêtent à interprétation et à discussion et il n'existe pas de chiffres consensuels à cet égard.

des nouveaux Etats membres. Il a été remarqué que la situation des Rom dans bon nombre d'Etats en phase d'adhésion et candidats à l'Union européenne a posé des problèmes par rapport à ce que l'on appelle les "critères de Copenhague", lesquels ont fixé des normes pour les pays qui souhaitent rejoindre l'UE. Parmi les critères politiques de Copenhague, on trouve l'exigence d'une "stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, et le respect ainsi que la protection des minorités".

9. Cependant, de nombreuses évaluations de la situation des Rom dans les nouveaux comme dans les anciens Etats membres font clairement apparaître que les membres de ces communautés continuent à faire face à une discrimination et une exclusion sociale bien marquées et qu'ils rencontrent des difficultés pour obtenir un accès sans entrave et équitable à l'emploi, à l'éducation, à la sécurité sociale, aux soins de santé, au logement,

aux autres services publics et à la justice. Ces évaluations montrent aussi que bon nombre de communautés rom sont exposées de façon bien spécifique aux forces de l'exclusion sociale.

10. Dès lors, l'élaboration ultérieure des politiques de lutte contre les discriminations et en faveur de l'inclusion sociale au niveau de l'UE et des Etats membres devra désormais tenir compte des besoins particuliers de ce groupe. Ces développements tireront profit, d'une manière plus fondamentale qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici, des structures, programmes et instruments actuels, parmi lesquels on trouve un certain nombre d'exemples de bonne pratique en ce qui concerne l'intégration réussie des communautés rom. Il existe un champ considérable pour un échange nécessaire et fructueux de ces expériences, lesquelles résultent du travail visant à lutter contre les discriminations et à promouvoir l'inclusion sociale, dont on trouvera une description plus loin dans le présent rapport.

2. LES ROM EN EUROPE: UN PEU D'HISTOIRE

1. Il n'est pas possible de saisir parfaitement la situation actuelle des Rom en Europe sans une compréhension de l'historique du traitement des Rom en Europe. L'histoire des Rom n'est pas bien documentée, principalement en raison du fait que les Rom ont laissé derrière eux peu de vestiges écrits de leur existence commune. Bien que les origines historiques des Rom aient fait l'objet de controverses dans le temps, il est maintenant largement admis, particulièrement en se fondant sur une forte preuve linguistique, que les peuples rom descendent de groupes qui ont quitté le sous-continent indien vers la fin du premier millénaire. La présence de groupes rom a été relevée dans la partie européenne de l'empire byzantin au onzième siècle. Ces Rom sont probablement entrés en Espagne à partir de l'Afrique du nord aux environs de cette même période. Les zones situées dans ce qui est aujourd'hui le sud de la Grèce sont relevées comme centres d'implantation rom aux quatorzième et quinzième siècles et l'on pense que les Rom ont vécu dans l'ensemble des Balkans à cette époque.

2. Après une période de relative tolérance au bas Moyen âge, les Rom ont fait l'objet d'une première série d'épisodes de persécution en Europe. Les historiens s'accordent généralement pour reconnaître que, avant son long déclin et les épisodes de répression qui l'accompagnent, l'empire ottoman fut un royaume généralement plus tolérant que l'Europe chrétienne antérieure au siècle des lumières¹⁰ et que cette tolérance s'étendait aux Rom.¹¹ Le nombre relativement plus élevé de Rom dans les zones de l'Europe aujourd'hui, qui relevaient auparavant

des possessions ottomanes, semblerait confirmer cette affirmation, bien que les autorités ottomanes en termes de politique aient pratiqué une discrimination à l'égard des non musulmans et que, même au sein de la communauté musulmane, les Rom semblent avoir subi une discrimination particulière.¹²

3. Au sein de l'empire ottoman, les Rom sembleraient avoir moins bien réussi dans les zones de l'Empire considérées comme des coins relativement tranquilles tels que les zones situées aujourd'hui en Roumanie, où les propriétaires terriens locaux et le clergé asservissaient les Rom. Dr. Thomas Acton, Professeur des Etudes rom, a commenté l'histoire des Rom dans l'Europe des 16ème et 17ème siècles en ces termes: "Lorsque le peuple rom venant d'Europe orientale rencontre le peuple rom venu d'Europe du nord-ouest aujourd'hui, il s'agit des descendants des survivants de l'esclavage qui rencontrent les descendants des survivants de génocides."

4. Le siècle des lumières a apporté avec lui une série de nouvelles approches des Rom. Le milieu du 18ème siècle a vu l'apparition des premiers efforts d'une série de tentatives visant à contraindre les Rom à se conformer aux normes de la société majoritaire. On ne peut déterminer avec précision dans quelle mesure ces ordres antérieurs ont été respectés au niveau local mais au cours des deux siècles qui ont suivi, les Rom ont fréquemment été retirés de leurs familles par la force et placés dans des familles non rom ou placés dans des institutions. L'intention consistait à leur ôter ce qui était considéré comme des traits déviants et mettre fin à l'existence du groupe

¹⁰ L'étude comparative de la tolérance dans les réglementations ottomanes et chrétiennes a fait l'objet d'un examen particulièrement fouillé en ce qui concerne les juifs. Sur cette question, on se reportera spécialement à l'ouvrage de Cohen, Mark R. *Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

¹¹ En 1604, par exemple, un décret d'Istanbul se référant aux Rom chrétiens et musulmans, a ordonné aux hauts fonctionnaires de l'Empire de ne "permettre (à personne) de harceler la race en question."

¹² Sur les Rom dans l'Empire ottoman en général, on se reportera à Marushiakova, Elena et Popov, Vesselin. *The Gypsies in the Ottoman Empire*. Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.



ethnique lui-même. L'élaboration de pratiques policières modernes a entraîné le développement d'idées de "délict tzigane" et avec lui des dossiers de police complets répertoriant les Rom.¹³

5. Les Rom ont été la cible de persécutions racistes sous le régime hitlérien dans l'Allemagne de 1933 à 1945 et dans les pays soumis à la botte nazie. Dans un certain nombre de pays, l'holocauste rom, mentionné par certains sous le terme de "Porraimos", a été perpétré à la fois par les autorités allemandes et par les responsables officiels locaux. Dans certains pays, il a été mis en œuvre par les armées des gouvernements qui collaboraient en contribuant à l'effort de guerre allemand afin de redessiner le paysage démographique de l'Europe alors que, dans d'autres pays, l'holocauste des Rom fut mis en œuvre sans incitation allemande. Dans

un certain nombre de zones, telles que sur le territoire de l'actuelle République tchèque, la plupart des membres de la communauté rom ont été massacrés durant la guerre, soit en étant internés dans les camps de la mort allemands soit en étant incarcérés dans des camps d'internement administrés au niveau national.

6. Durant la période de l'après-guerre, en Europe centrale et orientale, les efforts en vue de fixer l'implantation des Rom par la force et de mettre un terme à ce qui était considéré comme des traits antisociaux ont redoublé. Les gouvernements de Pologne et de Tchécoslovaquie, par exemple, ont déployé de vastes efforts afin de mettre un terme au nomadisme des Rom et de les convertir à un "prolétariat" homogénéisé. D'intenses tentatives d'assimilation des Rom menées sous le socialisme

¹³ Voir, par exemple, Lucassen, Leo, *Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945*, Cologne: Böhlau Verlag, 1996.

d'Etat ont produit à la fois quelques unes des premières générations de Rom au sein de l'élite ainsi qu'un nombre plus élevé de Rom dans les institutions d'Etat, après que ceux-ci eussent été retirés de leurs familles. Nonobstant son discours officiel, le socialisme d'Etat d'après-guerre n'est pas parvenu à éradiquer le racisme. Certains gouvernements ont entrepris des politiques de stérilisation coercitive des femmes rom et la scolarisation dans de nombreux pays est devenue sectaire.

7. L'histoire des Rom au lendemain de la deuxième guerre mondiale en Europe occidentale paraît remarquablement similaire à celle qu'ils ont vécue en Europe centrale et orientale. En Norvège, en Suède et en Suisse, par exemple, des efforts concertés ont été entrepris afin de mettre un terme à l'existence commune des Rom et des groupes apparentés en recourant à des mesures comprenant notamment la stérilisation forcée tant des hommes que des femmes et en enlevant systématiquement les enfants rom à leurs familles pour les confier aux soins de l'Etat. Au cours de ces dernières années, les gouvernements suédois et suisse ont entrepris et publié des études approfondies sur cette question et la Suède a mis à la disposition des victimes de ces mesures une compensation. Pourtant, l'impact de ces politiques continue à se faire sentir aujourd'hui encore et les Rom, en tant que groupe, souffrent encore d'un profond traumatisme subséquent.

8. L'ère postérieure à la chute du mur de Berlin en 1989 a connu une poussée de sentiments anti-Rom profonds tant en Europe de l'Est qu'en Europe de l'Ouest. En Europe de l'Est, les gouvernements de certains pays ont condamné collectivement les Rom pour atteinte à l'ordre public ou pour menace imminente d'atteinte à l'ordre public. Une persécution systématique des Rom a eu lieu dans des pays tels que l'Albanie, la Bulgarie, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, l'Ukraine et la Yougoslavie. Des mouvements racistes ont également vu le jour et ont pris les Rom pour cible de leurs attaques. Dans certains pays, tels qu'en République tchèque et en Slovaquie, la violence à l'égard des Rom se maintient à des niveaux alarmants. En général, les autorités de justice pénale

ont réagi insuffisamment à la montée sensible de délits violents à caractère raciste et les hauts fonctionnaires n'ont pas condamné la violence à l'égard des Rom ou ont tardé à le faire.

9. En Europe occidentale, un sentiment d'aversion à l'égard des Rom s'est fréquemment déclaré suite à l'arrivée des Rom venant d'Europe orientale. La Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni ont tous connu des épisodes de panique publique, alimentés par des rapports médiatiques alarmistes sur les "invasions tsiganes" et d'autres discours similaires. Ces mesures ont été fréquemment suivies de mesures discriminatoires à caractère raciste prises par les pouvoirs publics, comprenant souvent des expulsions collectives.¹⁴

10. En 1999, la communauté rom d'Europe a souffert de la pire catastrophe qu'elle ait eu à endurer depuis la deuxième guerre mondiale, lorsque, au terme de l'action militaire de l'OTAN en République fédérale de Yougoslavie et après le retrait des forces yougoslaves du Kosovo, des Albanais de souche ont lancé une campagne de nettoyage ethnique contre les Rom et d'autres personnes perçues comme étant "Tsiganes". En dépit de quatre années d'administration de l'ONU au Kosovo, la violence, y compris des attaques périodiques à la grenade et la destruction régulière de biens, s'est poursuivie. Aujourd'hui, on estime que les quatre cinquièmes de la population rom du Kosovo d'avant les bombardements (probablement 120.000 personnes environ) se sont déplacés au sein du Kosovo et dans ce qu'il reste de la Serbie et du Monténégro ou se sont exilés dans les pays limitrophes au Kosovo ou en Occident. La plupart d'entre eux vivent dans des conditions de pauvreté extrêmes, tandis que leur arrivée dans les Etats de l'UE a soulevé d'importants problèmes en termes d'asile et d'immigration, dont nous traiterons plus loin dans le présent rapport.

11. Face à un passé marqué par la discrimination et la persécution et en dépit de siècles d'existence en Europe sans la moindre institution autochtone visible, les Rom ont conservé une identité distincte. Leur sens de la solidarité commune s'affirme souvent et se voit renforcé par de puissants liens famil-

¹⁴ Ainsi, il a été récemment constaté que la Belgique ne respectait pas la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en procédant à l'expulsion collective d'un groupe de Rom slovaques et l'Italie a réglé un litige par transaction lors d'une constatation similaire concernant l'imminence d'une expulsion collective d'un groupe de Rom bosniaques.

iaux très étendus. Les célébrations familiales occupent une place prédominante dans leurs priorités sociales. Les traditions culturelles sont respectées et reçoivent une soumission zélée. Au nombre de celles-ci, on trouve notamment le tabou de la contamination et, dans certaines communautés, des systèmes autonomes de justice individuelle et communautaire. Les tabous de contamination sont traditionnels au sein de nombreuses cultures mais s'accompagnent fréquemment aussi du développement de stratégies élaborées par des groupes marginalisés qui veulent ainsi conserver leur identité face aux forces d'oppression et/ou d'assimilation culturelle. Comme le dit Judit Okely, "Une manière de rester différent réside dans les convictions de contamination, lesquelles constituent à la fois une expression et un renforcement d'un lien ethnique. Les convictions "tsiganes" non seulement classent le Gorgio (non-Rom) comme contaminant mais offrent aussi le moyen de maintenir une pureté interne. Si certaines observances sont maintenues, les Tsiganes peuvent pénétrer sans dommage dans un territoire gorgio".¹⁵

12. La population rom d'Europe compte aujourd'hui quelque dix millions d'individus, bien que certains observateurs avancent des chiffres encore plus élevés et même supérieurs à douze millions. Cependant, on ne dispose pas de données démographiques précises, essentiellement en raison de la stigmatisation associée à l'identité rom et de la réticence de bon nombre de Rom à s'identifier en tant que tels à des fins officielles ainsi que du refus de nombreux gouvernements à inclure les Rom en

tant que catégorie légitime à des fins de recensement. Malgré des incertitudes démographiques, on est en droit de penser que le nombre total de Rom en Europe est de plusieurs fois supérieur à celui de la population totale de certains Etats membres de l'Union européenne.

13. Aujourd'hui, le sentiment d'aversion à l'égard des Rom est présent dans la plupart sinon dans la totalité des sociétés européennes et est extrêmement fort dans certains pays. Selon une étude récente, 79% des Tchèques ne souhaiteraient pas avoir des Rom comme voisins.¹⁶ Un sondage mené en 1992 par l'Allensbach Demoscopic Institute indiquait que 64% des Allemands avaient une opinion négative des Rom, un pourcentage plus élevé que pour tout autre groupe racial, ethnique ou religieux.¹⁷ Une étude menée en 1994 par l'EMNID Institute indiquait que près de 68% des Allemands ne souhaitaient pas avoir des Sinti ou des Rom pour voisins.¹⁸ M. Trevor Phillips, le Président de la Commission pour l'égalité raciale britannique (CRE), déclarait tout récemment encore: "En tant que Britannique, je suis honteux de la manière dont nous traitons les Tsiganes et les Voyageurs. Les choses doivent changer et doivent changer maintenant".¹⁹

14. La manière dont sont traités les Rom dans l'Union européenne et au-delà de ses frontières actuelles est devenue un test déterminant d'une société humaine. Ce traitement des Rom compte aujourd'hui parmi les questions les plus pressantes des droits politiques, sociaux et humains auxquelles se trouve confrontée l'Europe.

¹⁵ Okely, Judith. "Changing Cultures-The Traveller Gypsies", Cambridge University Press, Cambridge 1983, p.77.

¹⁶ Voir Respekt, c. 1, Rocník XV, 29.12.2003-4.1.2004

¹⁷ Ils étaient dix-sept pour cent à avoir un avis défavorable à l'égard des musulmans; quatorze pour cent à l'égard des Indiens; douze pour cent à l'égard des travailleurs immigrés; huit pour cent à l'égard des gens de couleur et sept pour cent à l'égard des juifs. Cité dans G. Margalit, "Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?". Accessible sur Internet à l'adresse <http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>.

¹⁸ Cité dans D. Strauss, "Anti-Gypsyism in German Society and Literature" in Tebbutt, Susan, éd., Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature, New York: Berghahn Books, 1998, p. 89.

¹⁹ Traveller Times, Numéro 19, Printemps 2004, p.1.

3. LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE

UNE EXTENSION DES NORMES DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS EN EUROPE

1. Le changement le plus fondamental qu'ait connu l'Union dans la lutte contre la discrimination et le racisme, y compris la discrimination et le racisme à l'égard des Rom, a sans doute été l'adoption d'une série de directives de lutte contre les discriminations, adoptées en vertu de l'Article 13 révisé du Traité instituant la Communauté économique européenne (TCE) après ses modifications du Traité d'Amsterdam.²⁰ Ces directives sont exécutoires pour tous les Etats membres de l'UE d'avant 2004²¹ et leur transposition a également été requise des nouveaux Etats membres et des Etats en phase d'adhésion. La Directive 2000/43/CE "relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique" (la "Directive d'égalité raciale" ou "DER") est particulièrement importante pour les Rom. Bien que certains Etats membres de l'UE aient déjà mis en œuvre une législation interdisant la discrimination raciale avant l'adoption de la Directive d'égalité raciale, ils sont nombreux à ne pas encore l'avoir fait et même les pays jouissant de traditions de lutte contre la discrimination raciale par voie juridique, n'ont souvent pas assuré une interdiction de la discrimination raciale dans tous les domaines concernés par la politique d'inclusion sociale de l'Union européenne.

2. La Directive d'égalité raciale a introduit des normes juridiques dans l'ensemble de l'Union visant à mettre un terme au traitement différencié se fondant sur des critères arbitraires de race et d'appartenance ethnique. Elle apporte des informations détaillées en ce qui concerne le champ d'application et le contenu des lois qui interdisent la discrimination raciale et couvre un large éventail de domaines où la discrimination à l'égard des Rom peut survenir – l'emploi, la formation, l'éducation, la protection sociale, l'accès aux biens et services et le logement. La Directive d'égalité raciale comprend, parmi d'autres dispositions, une interdiction de la discrimination "directe" comme de la discrimination "indirecte",²² l'exigence de recours juridiques pour les victimes de discrimination raciale par des "procédures judiciaires et/ou administratives", la mise en vigueur d'obligations d'antidiscrimination "disponibles à tous"²³ et la disposition qui veut que, dans des affaires dans lesquelles une personne lésée établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement".²⁴ La Directive d'égalité raciale requiert aussi que la loi nationale impose des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables à la violation

²⁰ L'Union européenne a adopté un certain nombre de mesures juridiques qui ont sensiblement étendu le champ d'application de la loi d'antidiscrimination en Europe, particulièrement trois Directives: (i) la Directive 2000/43/CE "relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique" ("Directive d'égalité raciale"), (ii) la Directive 2000/78/CE "portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail" ("Directive d'égalité dans l'emploi") et (iii) la Directive 2002/73/CE "relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et la promotion professionnelles, et les conditions de travail". Outre les Directives adoptées en vertu de l'Article 13, un Article 29 révisé du TCE confère à présent aux instances policières et judiciaires des compétences plus importantes pour coopérer sur des matières relatives notamment à "la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie".

²¹ Lorsque les Etats membres n'ont pas transposé les éléments de directives similaires dans le passé, la Cour de justice des communautés européennes a appliqué la disposition en question directement.

des normes d'antidiscrimination. Les sanctions ainsi prévues peuvent comprendre "le versement d'indemnités à la victime".²⁵

3. Les dates limites pour la transposition de la Directive d'égalité raciale dans la législation nationale ont été fixées à 2003 pour les anciens Etats membres et à la date d'accession pour les nouveaux Etats membres. Un certain nombre d'Etats ont adopté des lois d'antidiscrimination complètes pour se conformer à cette exigence. On ne dispose pas encore pour l'heure d'évaluations officielles quant à savoir si les lois adoptées sont pleinement conformes aux lignes directrices de l'UE et il se peut qu'il faille encore un peu de temps avant que l'on puisse clairement savoir si les lois nouvellement adoptées offrent les protections complètes envisagées. Il est néanmoins évident que les directives d'antidiscrimination de l'UE et, en particulier, la Directive d'égalité raciale, constituent un bond important dans le sens des protections mises à disposition des personnes contre le préjudice extrême de la discrimination raciale et que ces protections peuvent concerner profondément le cas des Rom.

4. Parallèlement, l'Union a également adopté un Programme d'action communautaire destiné à combattre la discrimination (2000-2006), programme dirigé par la Direction générale Emploi et affaires sociales de la Commission européenne. Ce Programme est conçu pour soutenir et compléter la mise en œuvre des Directives par l'échange d'informations et d'expériences et par la diffusion des meilleures pratiques. Le Programme promeut les mesures destinées à combattre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion

ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Le programme de travail 2004 du Programme d'action communautaire a défini huit domaines prioritaires visant la mise sur pied d'actions transnationales. L'une d'entre elles ciblait spécifiquement l'intégration des Rom dans l'éducation et l'emploi et a conduit à la sélection de quatre actions et partenariats transnationaux spécifiques aux Rom pour la phase préparatoire en 2004, qui devront être suivis d'une période de mise en application de deux ans.

LA CADRE DE LA POLITIQUE D'INCLUSION SOCIALE DE L'UE

5. Aux Conseils européens de Lisbonne et de Feira en 2000, il a été décidé de moderniser le Modèle social européen, en se fondant sur la stratégie visant à faire de l'Europe "l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'assurer une croissance économique durable tout en créant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et en renforçant la cohésion sociale".

6. L'objectif d'une "modernisation du Modèle social européen en investissant dans les personnes et en construisant un Etat Providence actif" était inscrit au cœur même de l'agenda de Lisbonne et fut approuvé en tant que tel. Cet objectif comprend une action à mener dans les domaines suivants:

- L'éducation et la formation permettant de vivre et de travailler dans une société fondée sur la connaissance;
- Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en Europe: le développement d'une politique active en matière d'emploi;²⁶

²² Aux fins de la Directive de l'UE, "la discrimination directe" est définie comme s'étant produite "lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable pour des motifs d'origine raciale ou ethnique" (Directive de l'UE, Art. 2(2)(a)), alors que la "discrimination indirecte" se produit "lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires" (Directive de l'UE, Art. 2(2)(b)). Le texte complet de la Directive d'égalité raciale de l'Union européenne est disponible sur Internet à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm

²³ Article 7(1) de la Directive d'égalité raciale de l'UE.

²⁴ Article 8 de la Directive d'égalité raciale de l'UE.

²⁵ Article 15 de la Directive d'égalité raciale de l'UE.

²⁶ Parmi les cibles visées, il y a "l'augmentation des taux d'emploi, de 61% aujourd'hui à un taux aussi proche que possible des 70% pour 2010" et "l'augmentation du nombre de femmes dans l'emploi, passant d'une moyenne de 51% aujourd'hui à plus de 60% pour 2010."

- Une modernisation de la protection sociale;
- La promotion de l'inclusion sociale.

7. En ce qui concerne ce dernier point, les chefs des Etats membres réunis à Lisbonne en sont venus à la conclusion suivante:

"Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. ... Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devraient reposer sur une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action nationaux et une initiative favorisant la coopération dans ce domaine, que la Commission présentera d'ici à juin 2000".

"En particulier, le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à :

- favoriser une meilleure compréhension de l'exclusion sociale par la poursuite du dialogue et des échanges d'informations et de meilleures pratiques, sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord ; le Groupe à haut niveau sur la protection sociale sera associé à l'établissement de ces indicateurs ;
- intégrer la promotion de la solidarité dans les politiques des Etats membres en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de santé et de logement, cette intégration étant complétée au niveau communautaire par l'intervention des fonds structurels dans le respect du cadre budgétaire actuel ;
- définir des actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (par exemple les minorités, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées), le choix des actions les plus adaptées à leur situation particulière étant laissé à l'appréciation des Etats membres, qui feront ensuite rapport sur la mise en œuvre de ces actions."²⁷

8. Le Conseil de Lisbonne a également approuvé une nouvelle "méthode de coordination ouverte" de mise en œuvre de l'inclusion sociale de l'UE et des objectifs qui y sont liés. Selon les Conclusions de la

Présidence du Conseil de Lisbonne, cela impliquait:

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.²⁸

9. En 2004, La Commission européenne a lancé un Appel de propositions portant sur la "Sensibilisation à des actions sur l'inclusion sociale", visant particulièrement les organisations qui portent un intérêt actif dans la promotion de la mise en œuvre de Plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de mémorandums d'inclusion conjoints portant sur l'inclusion sociale, y compris des instances nationales et locales et des ONG. Ces propositions de financement acceptées devraient normalement démarrer au quatrième trimestre de 2004 et devraient avoir un impact sur la sensibilisation publique aux questions d'inclusion sociale.

SUIVI PORTANT SUR LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

10. Il va sans dire que la situation des Rom dans certains pays frise l'urgence en termes de respect des droits de l'homme. L'UE manque d'un organe chargé d'assurer la mise en application effective des droits de l'homme et le vide ainsi créé laisse de

²⁷ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, pts. 32 et 33.

²⁸ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, pt. 37.

²⁹ Voir Parlement européen, " Rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovaquie (COM(2003) 675 - C5-0532/2003 - 2003/2201(INI))", FINAL A5-0111/2004. Dans le débat portant sur la version finale du rapport, le Parlement européen a été invité à envisager, parmi d'autres propositions, la proposition d'un Livre vert en vue d'entreprendre un suivi d'après l'adhésion en Slovaquie, suite aux graves préoccupations que suscite le sort des Rom dans ce pays quant au respect des droits de l'homme. La proposition a été rejetée.

nombreuses personnes dangereusement exposées aux abus. La récente décision prise par le Parlement européen de rejeter la mesure de suivi de post-adhésion en ce qui concerne la Slovaquie souligne la nécessité d'un redoublement des efforts en cette matière.²⁹ L'UE devrait explorer la possibilité d'une extension des pouvoirs d'un ou de plusieurs organes afin d'assurer une conformité effective avec les normes communes en matière de droits de l'homme telles qu'elles se trouvent inscrites dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Un réexamen du mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), qui devra être converti sous peu en Agences des droits de l'homme de l'UE, en vue d'étendre ses compétences au-delà du suivi, constituerait l'un de modes de renforcement possibles de la mise en vigueur des droits de l'homme de l'UE. Une action préparatoire menée sous la forme d'un Appel de propositions en vue d'aider les ONG des nouveaux Etats membres à promouvoir la démocratie et les droits humains sera lancée par la Direction générale Justice et Affaires intérieures (JAI) à la mi-octobre 2004. Ce sera la première fois que la CE disposera d'un instrument financier pour traiter des droits humains au sein de l'Union européenne.

STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

11. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a été lancée au Sommet sur l'emploi de Luxembourg 1997. Une évaluation provisoire produite en 2002 identifiait un certain nombre de questions et de défis pour cette Stratégie et recommandait un alignement de celle-ci sur les objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne de 2000 visant un développement économique durable. L'objectif initial de la SEE consistant à atteindre un taux d'emploi global de 70% pour 2010 a été précisé en fixant des cibles intermédiaires de 67% d'emploi global pour 2005, dont 57 % d'emploi pour les femmes et 50% pour les travailleurs plus âgés pour 2010. Cependant, ces objectifs intermédiaires ne seront très vraisemblablement pas atteints et ceux de 2010 semblent optimistes pour l'instant.

12. La SEE est contrôlée au moyen d'une série de Plans d'action nationaux (PAN) annuels et d'un Rapport d'emploi conjoint annuel, alors que le Conseil européen produit des Lignes directrices pour l'emploi et, séparément, des Recommandations à l'adresse des Etats membres sur base annuelle. Les

Lignes directrices de 2004 indiquent la nécessité pour tous les Etats membres de prendre des mesures afin "d'attirer plus de personnes sur le marché du travail" et "d'investir de façon plus importante et plus efficace dans le capital humain". Bien que la situation des Rom ne soit pas identifiée dans la SEE comme étant un défi spécifique, le nombre de Rom, de Tsiganes et de Voyageurs en Europe, et leur taux d'emploi officiel très faible (voir chapitre 4) implique clairement que, si les cibles de la SEE ne sont pas rencontrées, une attention particulière devra être accordée à leur intégration sur les marchés de l'emploi.

13. De fait, la Proposition de Recommandations de 2004, soumise en vue de son adoption par le Conseil européen, soulève spécifiquement la question des Rom au sein du marché de l'emploi, adressant les recommandations suivantes à la République tchèque et à la Slovaquie:

- République tchèque: "Il est nécessaire de consentir plus d'efforts pour intégrer les groupes les plus vulnérables dans le marché de l'emploi. Cette nécessité s'impose particulièrement dans les régions autres que Prague et en ce qui concerne la population Rom."
- Slovaquie: "La nouvelle priorité donnée à l'intégration de la population rom doit rapidement se traduire en mesures."

14. On peut rétorquer cependant que de telles recommandations devraient s'appliquer à bon nombre ou la plupart des Etats membres, où les taux de chômage enregistrés parmi les communautés des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs sont également élevés mais où la question n'a pas été aussi publiquement marquante qu'elle ne l'a été en République tchèque et en Slovaquie.

FONDS STRUCTUREL DE L'UE

15. Deux composantes du Fonds structurel de l'UE concernent directement les populations rom. Il s'agit du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE). Le FEDER, le principal instrument de politique régionale, est dirigé par la Direction générale de Politique régionale et a déboursé 26,2 milliards d'euros en 2003. Les gouvernements des Etats membres offrent un financement équivalent. La fenêtre de financement de l'Objectif 1 soutient le développement des régions les moins favorisées, à savoir celles qui enregistrent un PNB régional de

moins de 75 % de la moyenne de l'UE alors que la fenêtre de financement de l'Objectif 2 soutient la conversion des régions qui rencontrent des difficultés structurelles, souvent dues au déclin d'une industrie essentielle. Le Fonds urbain du FEDER est en mesure de financer une régénération urbaine en coopération avec les autorités nationales ou locales et, bien qu'il ne puisse actuellement assurer le financement du logement lui-même, il peut soutenir les dépenses nationales consenties en matière de logement en adaptant le soutien à une infrastructure complémentaire.

16. Le FEDER n'est toutefois pas un pur fonds d'infrastructure comme on l'imagine parfois. En fait, l'infrastructure ne compte que pour 28% dans les dépenses consenties, pour 30% de dépenses consacrées au développement de ressources humaines et 42% consacrées à l'aide apportée aux secteurs productifs. Le Fonds peut donc financer un certain nombre d'activités intéressantes pour les populations rom, parmi lesquelles une infrastructure de base des implantations Rom, des mesures d'inclusion sociale et des installations d'apprentissage tout au long de la vie.

17. Le Fonds de cohésion est un instrument complémentaire conçu à l'intention des Etats membres dont le PNB est inférieur à 90% de la moyenne de l'UE et, bien qu'il ait antérieurement couvert uniquement la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, au cours de la période de 2007-2013, il couvrira les 10 nouveaux Etats membres ainsi que la Grèce et le Portugal et il financera des programmes pluriannuels dans les domaines des transports et de l'environnement. L'instrument des Politiques structurelles de préadhésion (PSPA) a été utilisé dans les dix nouveaux Etats membres au cours de la période d'adhésion, en grande partie afin d'améliorer les réseaux et infrastructures de transport.

18. Le Fonds social européen finance des activités visant à améliorer l'implication dans le marché de l'emploi, dont les courants portant sur la participation des femmes, l'apprentissage tout au long de la vie, l'inclusion sociale, l'adaptabilité de la main-d'œuvre et un marché de l'emploi actif. Le Fonds a déjà servi à financer des activités qui concernaient

les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs, parmi lesquelles le Programme national destiné à la communauté rom d'Espagne (ACCEDER), lequel a notamment créé 47 bureaux spécialisés pour l'emploi, servant 17.000 Rom et permettant l'engagement de 10.000 Rom et le soutien de 3.600 Rom par le biais de programmes de formation liés à l'emploi. Le FSE a pris en charge 31,5 millions d'euros des 45 millions d'euros qu'a coûté ce programme (voir également l'Encadré 1).

19. L'initiative communautaire EQUAL est financée par le FSE et cherche à essayer de nouvelles approches pour lutter contre la discrimination et les inégalités dans le marché de l'emploi, pour diffuser des bonnes pratiques et pour assurer une approche intégrée subséquente. Un certain nombre de projets visant l'inclusion de communautés de minorités ethniques dans le lieu de travail ont été financés par des "partenariats de développement", dont certains visaient spécifiquement les communautés rom et d'autres profitaient notamment aux communautés rom.³⁰

20. La planification de la tournée de financement 2007-2013 pour ce qui concerne le FEDER, le FSE et la Fonds de cohésion est en chantier actuellement. On prévoit une mise à disposition totale de 336,3 milliards d'euros pour l'UE des 25, en plus du financement équivalent apporté par les gouvernements nationaux. Cette somme pourrait modifier sensiblement la situation des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs en Europe pour autant que les Etats membres considèrent cette question comme une priorité et engagent les fonds équivalents adéquats.

AUTRES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE L'UE

21. Les autres Directions générales de la Commission européenne sont moins à même de financer des mesures qui pourraient contrer directement ou indirectement les effets du racisme. Néanmoins, la Direction générale pour la Santé publique et la Protection des consommateurs a mis sur pied une stratégie de la santé pour l'UE qui a pour visée d'inclure des éléments relatifs à la santé des communautés exclues, parmi lesquelles la communauté rom. Le programme de travail 2004 du Programme d'action communautaire

³⁰ Par exemple, le projet allemand "Roma und Sinti durch Selbstorganisation zu Beschäftigung und Existenzsicherung" et le projet espagnol "Consorcio Palencia Social para el Desarrollo Local de Palencia", disposant tous deux de budgets de 2 millions d'euros ou plus. Le premier était axé directement sur les populations rom alors que le second visait les femmes défavorisées, dont les femmes rom.

2003-2008 au niveau de la santé publique reconnaît bien la possibilité d'utiliser les fonds pour l'exécution d'un travail dans le domaine des "déterminants de la santé", dont les déterminants socio-économiques qui englobent les "populations de minorités et de migrants". Cet aspect ne comprend qu'une très modeste part du budget annuel de 60 millions d'euros destiné au cofinancement d'initiatives lancées dans le secteur de la santé et les résultats du programme ne sont pas encore clairement établis.

22. La Direction générale Education et Culture a porté antérieurement un intérêt particulier aux questions qui concernent les Rom, ayant produit un certain nombre de documents sur ce sujet, parmi lesquels la Résolution du 22 mai 1989 concernant "La scolarisation des enfants de tziganes et de voyageurs" mais doit encore obtenir un changement significatif au niveau de l'éducation des Rom par le biais de tels documents ou par ses Programmes d'action communautaire Socrates II et Leonardo da Vinci. Un nombre limité de projets spécifiques visant l'établissement de partenariats transnationaux ont produit des résultats fructueux en élaborant et apportant la preuve d'une bonne pratique, en développant des approches novatrices qui ont alimenté en information une politique, un apport et une pratique d'approche intégrée et en publiant bon nombre d'ouvrages/rapports de recherche et de matériel didactique influents. Un tel projet, financé par le programme Socrates II, a abouti à l'élaboration de Dossiers éducationnels tenus par les parents pour les enfants tziganes et voyageurs, qui a ensuite été adopté en tant que politique par le Département de l'éducation et des aptitudes (DfES) en Angleterre.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE ET LA SITUATION DES ROM COMME DOMAINE DE PRÉOCCUPATION POLITIQUE CROISSANTE DE L'UE

23. L'élargissement de l'UE en mai 2004 est source d'importants profits à la fois pour les nouveaux et

pour les anciens Etats membres mais pose aussi d'importants défis. Plus spécifiquement, la situation des Rom au sein des nouveaux Etats membres était et reste une source de préoccupation étant donné les preuves de racisme et de discrimination dans l'emploi, l'éducation et la prestation de soins de santé, les manquements des systèmes de justice pénale dans des affaires impliquant des Rom et des faits de violence à l'égard des Rom. Hormis les préoccupations relatives aux droits humains et humanitaires fondamentaux, la situation dans bon nombre de nouveaux Etats membres avant leur adhésion a indiqué la possibilité d'un non-respect des critères politiques imposés comme condition à l'adhésion à l'UE, comme énoncés dans les Critères de Copenhague, convenus lors du Conseil européen de Copenhague de 1993. Ces critères stipulent que les Etats membres devraient "être une démocratie stable, respectant les droits de l'homme, l'Etat de droit et la protection des minorités." Le non-respect de ces critères aurait compromis l'élargissement, à un coût politique significatif.

24. Afin d'assurer un mouvement dans le sens des critères, la Commission a soumis des Rapports réguliers annuels vers l'adhésion au Conseil européen de 1998 à 2003. Ces rapports soulignaient l'importance d'un traitement des questions relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les Rom³¹ et soutenaient les projets rom nationaux par le biais du programme Phare. La fuite des Rom vers l'Europe occidentale pour y demander l'asile en vue d'échapper à la persécution a donné une seconde impulsion au traitement de la situation des Rom en Europe centrale et orientale. Ce mouvement a créé un impératif politique dans les Etats membres existants, les poussant instamment à procéder à des améliorations de la situation des Rom en Europe centrale et orientale et à prendre des mesures pour "combattre l'abus d'asile".³²

³¹ Ainsi, le Rapport régulier de 2000, par exemple, indiquait dans son résumé que "Les Rom continuent à subir une vaste discrimination... Dans la plupart des pays... des mesures et des programmes doivent être maintenant adoptés, soutenus par un financement du programme Phare." Dans l'Annexe spécifique aux pays, le rapport notait, pour la République tchèque, par exemple, que "des efforts significatifs ont été déployés ... mais des progrès au niveau de l'éducation sont encore nécessaires", alors qu'en Roumanie, "... les hauts niveaux persistants ... de discrimination constituent un grave problème... et les progrès observés sont limités à des programmes visant une amélioration de l'accès à l'enseignement."

³² Phrase tirée d'une lettre datée du mois de juillet 2002 envoyée par le Premier ministre britannique au Premier ministre tchèque et reproduite dans Sobotka, Eva, (2003), "Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy", in Romani Studies, Vol. 13 Edition 2, pp.79-122.

25. De 2001 à 2003, le programme Phare a contribué à raison de 77 millions d'euros aux projets Rom dans les Etats en phase d'adhésion et les pays candidats, couvrant un éventail de projets d'infrastructure, de sensibilisation publique et de projets spécifiques au secteur.³³ Bien que cette contribution fût la bienvenue, l'ampleur du problème et le fait que bon nombre des interventions étaient spécifiques aux projets impliquent toutefois qu'il faille engager beaucoup plus de ressources sur une longue durée si l'on veut produire un réel impact.

26. Les conclusions des récentes évaluations de la programmation Phare sur les Rom comprennent les observations suivantes:

- Les programmes Phare ont clairement démontré que les politiques et pratique mises en œuvre en Europe centrale et orientale omettaient les Rom. Le manque global de vision et d'orientation signifie qu'il n'y avait pas d'orientation ou d'engagement politique sous-jacent manifeste.
- Suite à la pression exercée par l'UE et d'autres sources externes, les problèmes auxquels se trouvent confrontés les Rom se sont déplacés vers une position de priorité plus élevée. Dans le même temps, elle est devenue beaucoup plus politique et partisane et l'environnement opérationnel entourant la prise de décision politique permettant l'intégration des Rom reste fragile.
- Dans les systèmes actuellement en place, l'on observe un manque de moyens, de compréhension et d'expérience professionnelle pour traiter efficacement la nature complexe et multidimensionnelle du problème. Il existe un écart persistant entre le niveau politique, dont la proportionnalité, et la réalité opérationnelle.

27. La recherche entreprise dans l'optique de cette étude indique que, dans un certain nombre de domaines, ces conclusions concernent la politique relative aux Rom dans un grand nombre sinon dans la totalité des Etats membres.

AUTRES CADRES JURIDIQUES ET POLITIQUES EUROPÉENS

28. En 2000, le Conseil de l'Europe a soumis, en vue de sa signature, un nouveau Protocole 12 à la Con-

vention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Dès son entrée en vigueur, après sa ratification par dix Etats membres du Conseil de l'Europe, le Protocole 12 prévoira une interdiction complète de la discrimination dans l'exercice de tout droit assuré par la loi. La Protocole 12 étend significativement les protections mises à disposition des personnes en vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. A ce jour, cependant, seul un Etat membre de l'Union européenne (Chypre) a ratifié le Protocole 12.³⁴

29. La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, étendue récemment en vue de former la Charte sociale européenne révisée, offre en principe la base de protections importantes des droits économiques et sociaux. L'inclusion d'un mécanisme de plaintes collectives permet maintenant la mise à disposition de procédures par lesquelles les violations de la Charte peuvent être réparées. Toutefois, ce mécanisme est également sous-ratifié et, moyennant plusieurs exceptions notoires, même les Etats qui ont ratifié la Charte révisée n'ont pas accepté la totalité de ses dispositions.

30. Un certain nombre d'initiatives politiques qui concernent les Rom sont actuellement entreprises par d'autres organisations internationales, parmi lesquelles le Conseil de l'Europe, l'OSCE, le PNUD et la Banque mondiale. Les liens existants et les initiatives conjointes entre l'Union européenne et les autres acteurs devraient donc s'y ajouter. A titre d'exemple d'initiative de travail entre les agences internationales de donation et les agences chargées de prendre des décisions politiques, on peut citer le projet "Les Rom selon le Pacte de stabilité", qui est financé par la Commission dans le cadre de l'Initiative européenne pour les droits de l'homme et où l'on trouve une coopération avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Bien qu'elle soit limitée dans son champ d'application et dans ses résultats pratiques à ce jour, cette initiative a contribué à une plus grande visibilité des questions relatives aux Rom dans les agendas de certains gouvernements, de donateurs et d'organisations intergouvernementales. Une coopération accrue entre les donateurs aurait pour avantage de grouper les ressources et offre la potentialité d'accroître la cohérence politique. La Commission européenne prend part à plusieurs initiatives de donateurs

³³ Dont €16,3 millions pour la Hongrie, €19,5 millions pour la Slovaquie et €10,6 millions pour la Roumanie. Voir www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_Roma_May2002.

³⁴ Six Etats membres du Conseil de l'Europe au total ont ratifié le Protocole 12: la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Chypre, la Géorgie, Saint-Marin et la Serbie et Monténégro.

visant à coordonner les activités relatives à l'amélioration de la situation des Rom au niveau européen. La Commission est représentée par plusieurs DG au Groupe de contact informel de l'Organisation internationale sur les Rom

et les Sinti, en organisation conjointe avec l'OSCE, et la Présidence de l'UE prend également une part active dans l'initiative politique du Comité directeur de la Décennie d'inclusion des Rom (2005 – 2015).

4. LES ROM DANS DES SECTEURS CLÉS

1. Les rares données fiables dont on dispose indiquent des écarts très sensibles entre la situation des Rom et des non-Rom à travers toute l'Europe dans des domaines qui concernent la politique d'inclusion sociale de l'UE. Cette section du rapport résume les préoccupations qui concernent la situation des Rom dans un certain nombre de secteurs parmi lesquels l'éducation, l'emploi, le logement, les soins de santé et l'assistance sociale. Elle relève également les questions relatives au sort des femmes, au nomadisme et à l'impact disparate du préjudice environnemental.

EDUCATION

2. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé sept points de référence européens en ce qui concerne l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation en Europe jusqu'en 2010:

- i) Un taux moyen de l'UE ne dépassant pas 10% d'abandons scolaires précoces devrait être atteint;
- ii) Le nombre total de diplômés en mathématique, en science et en technologie dans l'Union européenne devrait augmenter d'au moins 15% alors que, dans le même temps, le niveau du déséquilibre entre les sexes devrait diminuer;
- iii) Au moins 85% des jeunes âgés de 22 ans dans l'Union européenne devraient arriver au terme du cycle d'enseignement secondaire supérieur;
- iv) Le pourcentage des jeunes âgés de 15 ans à faible niveau d'alphabétisation devrait baisser de 20% au moins par rapport aux chiffres enregistrés en 2000 à cet égard;
- v) Le niveau moyen pour l'Union européenne de

participation à l'Éducation tout au long de la vie devrait représenter au moins 12,5% de la population adulte active (groupe d'âge des 25-64 ans).³⁵

3. Il existe une réelle menace que la nature des priorités de l'UE fixées à Lisbonne dans le domaine de l'éducation, associée à l'absence actuelle de toute identification de la ségrégation raciale et d'autres formes d'exclusion basée sur l'appartenance ethnique comme éléments pouvant compromettre la réalisation des objectifs de Lisbonne, puisse donner lieu à des actions qui aggravent la situation des Rom ainsi que d'autres personnes situées en marge des systèmes éducationnels en Europe. En premier lieu, les systèmes d'indicateurs élaborés afin de déceler la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne n'enregistrent pas d'impacts disparates sur les Rom et d'autres groupes ethniques.³⁶ Ce vide peut encourager les décideurs politiques à nier les résultats négatifs spécifiques à la race tandis qu'ils tentent de mettre en œuvre l'agenda très ambitieux de Lisbonne dans le domaine de l'éducation. En second lieu, le nombre élevé d'indicateurs d'éducation de Lisbonne centrés sur des matières associées à une éducation élitiste, tels que les quatre indicateurs relatifs à la "mobilité", associés eux aussi à une absence d'indicateurs éducationnels décelant une ségrégation raciale, et d'autres résultats socialement corrosifs peuvent servir à saper l'agenda de Lisbonne et priver les décideurs politiques de la capacité d'atteindre les cibles visées.

4. La situation des Rom dans le domaine clé de l'enseignement primaire est très préoccupante. La recherche du Centre européen du droit des Rom

³⁵ Commission des Communautés européennes, "Document de travail sur le personnel de la Commission: Evolution vers les objectifs communs en matière d'éducation et de formation: Indicateurs et points de référence", Bruxelles, 21.1.2004, SEC(2004) 73.

³⁶ On trouvera les 29 "Indicateurs de suivi des performances et des progrès des systèmes d'éducation et de formation en Europe" dans Commission des Communautés européennes, "Document de travail sur le personnel de la Commission: Evolution vers les objectifs communs en matière d'éducation et de formation: Indicateurs et points de référence", Bruxelles, 21.1.2004, SEC(2004) 73.

(ERRC) portant sur la situation des Rom dans le système scolaire tchèque au cours de l'année académique 1998-1999 a relevé des niveaux extrêmes de ségrégation raciale dans les écoles tchèques.³⁷ Une recherche intensive a été menée dans la ville tchèque d'Ostrava. Elle a révélé qu'au cours de l'année scolaire 1998-1999:

- Plus de la moitié des étudiants de ce que l'on appelle des "écoles spéciales de rattrapage" pour les handicapés mentaux étaient des Rom;
- Plus de la moitié de la population des enfants rom en âge d'obligation scolaire à Ostrava étaient scolarisés dans des écoles spéciales de rattrapage;
- Tout enfant rom a 27 fois plus de probabilités qu'un enfant non-rom d'être scolarisé dans une école spéciale de rattrapage;

5. Le gouvernement tchèque a estimé que, dans l'ensemble du pays, près de 75% des enfants rom en âge de scolarité primaire étaient scolarisés dans des écoles spéciales de rattrapage. La recherche de l'ERRC menée à Ostrava et dans d'autres localités tchèques a également constaté que lorsque les enfants rom fréquentaient des écoles primaires normales, ils se concentraient pour une grande majorité dans quelques écoles largement considérées au niveau local comme des écoles inférieures de type "ghetto". La recherche de suivi menée en 2003 indiquait que, depuis le lancement de la recherche initiale, les politiques gouvernementales qui visaient le traitement de la situation des Rom dans le système scolaire avaient eu peu d'impact dans la réduction de niveaux élevés de ségrégation raciale.

6. Les problèmes sont similaires en Slovaquie. En raison du peu de données précises sur la situation des Rom dans le système scolaire slovaque, l'ERRC a mené une recherche de terrain intensive dans un certain nombre de départements scolaires de Slovaquie au cours de l'automne 2002 en vue de produire une description plus précise de la situation des enfants rom en termes d'éducation. Cette recherche a révélé qu'au cours de l'année académique 2002/2003, plus de la moitié des étudiants de bon nombre d'écoles slovaques destinées aux handicapés mentaux, rebaptisées maintenant

sous l'appellation d'"écoles spéciales", étaient des Rom et que, dans certaines de ces écoles, tous les élèves étaient des Rom.

7. Les enfants rom connaissent de graves problèmes de ségrégation raciale au niveau de la scolarité en Hongrie. Le Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale (JIM, pour Joint Inclusion Memorandum) de Hongrie, signé par la Commission européenne et le gouvernement hongrois le 18 décembre 2003, reconnaît surtout le problème de la ségrégation raciale dans la scolarité, déclarant que "L'on compte approximativement 700 écoles dans lesquelles les enfants rom subissent une ségrégation dans l'éducation (ils étudient dans des classes séparées)."³⁸

8. Le ministère hongrois de l'éducation a, en outre, adopté récemment des mesures modestes visant à supprimer la ségrégation du système éducatif hongrois. L'octroi de l'intégration statutaire décrit dans le JIM fait partie du processus qui a été initié par le Ministère de l'éducation en vue de supprimer la ségrégation scolaire:

"L'octroi d'une intégration statutaire financé par l'Etat est introduit (année académique 2003/2004) afin de promouvoir l'intégration des enfants défavorisés, spécialement les Rom. Dans le cas d'établissements où la majorité des étudiants d'une école sont socialement défavorisés suite à la pauvreté, à une appartenance ethnique, à un handicap ou pour toute autre cause, l'octroi de l'intégration encourage l'intégration sociale en attirant les meilleurs éléments qui fréquentent à ce moment d'autres établissements."³⁹

9. La Bulgarie connaît aussi de sérieux problèmes de ségrégation raciale au niveau de la scolarisation, résultant plus particulièrement du placement des enfants rom dans des écoles de niveau inférieur situées au cœur ou à proximité des quartiers rom. Ces écoles sont traditionnellement connues comme étant des "Ecoles tsiganes" et offrent généralement une éducation de niveau médiocre dans des environnements matériellement appauvris. Ici, bien que le gouvernement se soit engagé à procéder à une déségrégation du système scolaire, l'action de déségrégation à ce jour a été

³⁷ Voir le Centre européen du droit des Rom, Une réparation spéciale: les Rom et les écoles pour handicapés mentaux dans la République tchèque, Budapest, 1999.

³⁸ JIM Hongrie p. 12.

³⁹ JIM Hongrie p. 31.

essentiellement menée par des ONG rom dans certaines municipalités.⁴⁰ Un projet mené par une ONG dans la ville de Vidin a dispersé les enfants rom d'une école ghetto de niveau inférieur vers un certain nombre d'écoles primaires à population majoritaire de qualité sensiblement supérieure. Le projet est remarquable pour les niveaux étendus de consultation de toutes les parties prenantes.

10. D'autres formes de scolarité à caractère ségrégationniste ont également été constatées en Europe occidentale. Le second Rapport 2000 portant sur l'Allemagne rédigé par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) recommande que les gouvernements mènent une enquête concernant la sur-représentation des enfants de minorités dans les "écoles spéciales pour élèves sous-performants" et "la sous-représentation correspondante dans les lycées et écoles de l'enseignement moyen."⁴¹ La recherche menée en 2003 par l'EUMAP (European Union Monitoring and Advocacy Program) de l'OSI (Open Society Institute) indiquait que la moitié seulement des enfants rom et sinti d'Allemagne fréquentaient l'école et que, sur ceux qui la fréquentaient, ils étaient nombreux, jusqu'à 80% dans certaines régions selon les rapports, à fréquenter des "écoles spéciales".⁴²

11. En Espagne, bon nombre d'écoles d'Etat, spécialement celles qui comptent une importante population de Rom, sont devenues des "ghettos" au cours de ces dernières années. Durant les dix dernières années, certaines écoles ont connu un glissement, passant d'une population scolaire de 30-40% d'étudiants rom à plus de 80% aujourd'hui. José Cabanes,⁴³ un sociologue et expert en éducation, décrit ce processus dans les termes suivants:

i) Quand un nombre élevé d'enfants rom entrent dans une école donnée, certaines familles non

rom enlèvent leurs enfants de cette école;

ii) Une grande concentration d'étudiants provenant de faibles niveaux socio-économiques et de familles analphabètes amènent les écoles à baisser leurs normes de telle sorte que certaines familles non rom reprennent leurs enfants pour les placer dans des écoles qui ont "plus de possibilités";

iii) Le fait que les familles soucieuses de l'éducation de leurs enfants désertent ces écoles fait encore baisser le niveau de ces écoles et le fait que le personnel enseignant change constamment aggrave encore cette situation. En conséquence, les autres familles dont les enfants étaient restés dans ces écoles et sont soucieuses de la situation de l'institution éducative retirent leurs enfants, y compris certaines familles rom qui sont inquiètes pour l'avenir de leurs enfants.

12. Cette situation a conduit à la fermeture de certaines écoles. Dans certains cas, deux écoles ont fermé consécutivement leurs portes en quelques années et la forte tendance vers une concentration des enfants rom dans quelques écoles seulement apparaît clairement au vu des données collectées à Madrid:

On compte 150 écoles primaires d'Etat, dont cinq rassemblent plus de 50% de tous les élèves rom. L'école qui enregistre le pourcentage le plus élevé atteint le chiffre de 84% (...), ce qui enfonce clairement la norme qui stipule que la distribution des élèves défavorisés devrait se faire de façon égale dans toutes les écoles. Ce problème est encore pire si l'on considère le cas des écoles privées. Sur un total de 165.000 élèves de l'enseignement primaire et secondaire inscrits dans les écoles privées, seuls 999 sont des Rom, dont la moitié dans un enseignement de rattrapage."⁴⁴

⁴⁰ Sur l'efficacité de la déségrégation menée par des ONG en Bulgarie, on se reportera à Kanev, Dr. Krassimir, "The First Steps: An Evaluation of the Non-governmental Desegregation Projects in Six Bulgarian Cities: An External Evaluation Report to the Open Society Institute" (Les premières mesures: Une évaluation des projets de déségrégation non gouvernementaux dans six villes bulgares, : un rapport d'évaluation externe à l'Open Society Institute), Budapest: Open Society Institute, 2003.

⁴¹ Rapport ECRI, p. 11.

⁴² ERRC/EUMAP, "Rapport alternatif conjoint du Monitoring and Advocacy Program et du Centre européen du droit des Rom remis au Comité chargé de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, commentant le cinquième rapport périodique de la République fédérale d'Allemagne soumis en vertu de l'Article 18 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes", 9 janvier 2004, Budapest.

⁴³ Cabanes Hernández, José: "Gitanos en la escuela: una realidad cambiante" en I Tchatchipen. Revista trimestral de investigación gitana. ("Les Rom à l'école: une réalité en mutation" dans I Tchatchipen. Revue trimestrielle d'études rom) No. 29. Instituto Romanò. Barcelone, 2000. p.26.

ENCADRE 1. La déségrégation scolaire en Bulgarie.

Débutant au cours de l'année scolaire 2000-2001, les enfants rom de l'implantation rom de Nov Pat à Vidin, en Bulgarie, ont commencé à fréquenter des écoles sans ségrégation suite à des initiatives non gouvernementales locales et internationales. Le "projet Vidin", la première initiative de déségrégation scolaire menée par des Rom en Europe centrale et orientale, a débuté lorsque trois cents enfants rom environ, provenant de l'école entièrement rom de l'implantation de Nov Pat à Vidin, ont commencé à fréquenter six écoles de la population majoritaire dans la ville. L'inscription d'enfants rom dans les écoles mixtes de Vidin était précédée d'une campagne de justification intensive parmi les communautés rom et non rom locales, les autorités éducatives et l'administration locale. Au cours de la période 2000-2003, le programme a intégré, avec succès, plus de 600 étudiants.

Dans le cadre de ce projet, les étudiants sont conduits en bus de leur lieu d'habitation à l'école et sont reconduits chez eux et ceux d'entre eux qui doivent rattraper leur retard par rapport à leurs pairs reçoivent des cours supplémentaires à l'école. Le projet implique des surveillants rom qui travaillent en interaction avec les parents et l'école en vue d'encourager leur fréquentation scolaire. Les représentants de l'organisation DROM, qui assure la mise en œuvre du projet, restent en contact constant avec les enfants rom et suivent leur intégration dans les écoles.

A ce jour le succès du programme peut s'expli-

quer par un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, les enfants rom sont heureux d'être à l'école lorsqu'un véritable apprentissage a lieu et apprécient d'être parmi des pairs non rom. En second lieu, le processus de déségrégation a été organisé et suivi par une organisation rom, créant de hauts niveaux de confiance auprès des parents rom. Enfin, les écoles ont accepté la présence de surveillants rom dans leurs propres murs, qui sont là pour s'assurer que les enfants sont traités avec équité et respect. Depuis son lancement à Vidin, le projet s'est étendu à sept autres villes de Bulgarie.

Ce modèle initial de déségrégation devrait cependant être considéré comme un pas dans la bonne direction plutôt que comme une fin en soi. Un suivi et une évaluation plus solides et de plus long terme sont essentiels si l'on veut s'assurer que la qualité de l'expérience éducative des élèves rom corresponde aux normes acceptées, compatibles avec l'égalité raciale dans l'éducation. Autrement dit, si l'on veut s'assurer que cette politique est durable; que des niveaux suffisants de formation sont maintenus; que les résultats de fréquentation et de réalisation sont à parité avec la moyenne de tous les élèves; que, dans l'intérêt de l'égalité de traitement, les élèves non rom sont également conduits en bus afin d'assurer un mélange racial à travers toutes les écoles de la communauté et que l'investissement renforcé soit orienté vers les écoles qui restent ouvertes dans les quartiers d'habitations de Rom.

13. Il est également fait état de ségrégation raciale dans l'enseignement en France bien que le traitement complexe de l'appartenance ethnique au sein d'une forte idéologie républicaine ainsi que d'autres facteurs concourent à rendre difficile le débat sur ce sujet. Les chercheurs font état de niveaux très élevés d'enfants rom et voyageurs dans "des écoles publiques de rattrapage pour enfants qui connaissent des difficultés d'apprentissage et d'adaptation" ainsi que dans des "classes de tsiganes" constituées officieusement dans les écoles ordinaires. Un certain nombre de ces écoles se composent

presque exclusivement d'enfants tsiganes – soit en raison de leur situation dans une zone dans laquelle les communautés tsiganes sont séparées du reste de la population soit en raison du fait que les autres parents ont retiré leurs enfants de telles écoles.

14. Dans certains pays, notamment au Danemark, les instances scolaires ont conçu, au cours de ces dernières années, des modes de scolarisation à l'intention des "élèves rom qui ne peuvent être reçus dans des classes normales ou des classes spéciales". Outre le caractère discriminatoire de ces modes de scolarisation et le préjudice émotionnel

⁴⁴ Villarreal, Fernando y Wagman, Daniel: Gitanos y discriminación. Un estudio transnacional. (Le Rom et la discrimination. Une étude transnationale) Fundación Secretariado General Gitano. Madrid, 2001. p.36.

qu'ils peuvent provoquer chez les enfants, la recherche apporte des preuves manifestes attestant que le niveau et la qualité de la scolarisation offerte aux enfants qui fréquentent des écoles rom à caractère ségrégationniste sont sensiblement inférieurs à ceux que l'on observe dans les autres groupes.⁴⁵

15. Les preuves apportées par la recherche au Pays de Galles et en Irlande du Nord, au Royaume-Uni, révèlent des exemples d'éducation ségrégationniste pour les enfants tsiganes et voyageurs. Bien que la politique éducationnelle au Royaume-Uni constitue le seul secteur qui inclut spécifiquement les Rom dans le processus de suivi et d'évaluation, les résultats obtenus par les élèves rom à l'école contrastent très nettement avec ceux qu'y obtiennent tous les autres groupes ethniques minoritaires.⁴⁶

16. Dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie, l'on observe actuellement un manque des Etats membres à identifier les Rom comme un groupe cible politique. C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit d'une population rom comptant 100.000 personnes au moins, dont bon nombre se trouvent confrontés à de très sérieux problèmes d'accès à l'enseignement, le gouvernement italien, dans son dernier rapport à la Commission portant sur la mise en œuvre de stratégies d'apprentissage de toute la vie, n'a pas identifié les Rom (ni aucun groupe ethnique), déclarant que "Les mesures s'adressant à des groupes à risque de marginalisation sociale et culturelle, cofinancées par le FSE dans les régions centrales du nord et du sud, comprennent des interventions en faveur des migrants, des délinquants, des handicapés et des groupes défavorisés en général ainsi que des femmes."⁴⁷ D'autres pays, dont l'Allemagne, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni, ne font pas référence aux Rom dans leurs rapports d'évolution de leurs stratégies d'apprentissage tout au long de la vie.⁴⁸

17. Les exemples susmentionnés apportent plus

de preuves qu'il n'en faut de l'exclusion des Rom de l'enseignement de la population majoritaire et il faut qu'à la fois les gouvernements nationaux et, lorsque cela s'avère approprié, l'UE prennent des mesures à cet égard. Etant donné la nature centralisée des systèmes scolaires en Europe, les ministères de l'éducation nationale doivent diriger la conception de politiques qui favorisent l'éducation intégrée des Rom et veiller à l'assurance que celle-ci s'enracine profondément dans des stratégies visant des résultats d'égalité raciale. En ce qui concerne l'important domaine de l'enseignement primaire et secondaire, les objectifs essentiels de politique devraient comprendre les éléments suivants:

- Des structures juridiques et administratives qui assurent un accès sans entraves aux possibilités éducationnelles de la population majoritaire;
- L'établissement d'arrangements efficaces pour contrer tous les obstacles à la fréquentation scolaire régulière;
- L'intégration c'est-à-dire que les écoles ne devraient pas pratiquer de ségrégation et devraient inclure des éléments actifs en vue de combattre la ségrégation raciale existante;
- Un soutien substantiel et complet (et, lorsque cela s'avère approprié, un enseignement supplémentaire et une nouvelle formation) à tous les acteurs dans le processus éducationnel, y compris les enseignants, les administrateurs, les enfants rom et non rom et les parents rom et non rom;
- De puissants éléments au sein du programme officiel et officieux qui favorisent la lutte contre le racisme et la persécution;
- L'offre de toutes les ressources nécessaires requises pour assurer une égalité raciale dans les résultats éducationnels;
- Une éducation préscolaire renforcée pour une durée minimale de deux années pour tous les

⁴⁵ La recherche menée dans le cadre du Programme RrAJE (Les droits des Rom et leur accès à la justice en Europe) en Bulgarie, a clairement illustré ces écarts en termes de niveaux d'aboutissement nettement différenciés. Commission 3 de la Commission d'audit consultatif, Sofia, Bulgarie 2002/3. Romani Baht Foundation.

⁴⁶ Département d'éducation et d'aptitudes, Londres. Données PLASC de Suivi ethnique, 2004. <http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000448/index.shtml>.

⁴⁷ Commission européenne, Direction générale Education et Culture, "Mise en œuvre des stratégies d'éducation tout au long de la vie en Europe: Rapport d'évolution sur le suivi de la résolution du Conseil 2002. Réponse au questionnaire de la Commission, Italie", Bruxelles, décembre 2003, p.117.

⁴⁸ Les rapports d'évolution des Etats membres sont disponibles sur le site web de la Commission européenne, à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/III_en.html.

enfants rom;

- Le franchissement des obstacles entre Rom et non-Rom et la promotion de bonnes relations entre races;
- La prévision de matières dans le programme scolaire qui portent sur les importantes contributions des Rom aux sociétés d'Europe et, en particulier, à la société du pays concerné. Si l'on veut réduire les hauts degrés de sentiments hostiles aux Rom qui sévissent actuellement en Europe, il est crucial que ces matières soient dispensées dans toutes les écoles et pas seulement dans celles où prédominent des enfants rom;
- L'offre d'une éducation culturelle adéquate sur les Rom, y compris sur la langue, l'histoire et la culture des Rom, à l'intention tant des Rom que des non-Rom.

18. Enfin, il convient de remarquer qu'un certain nombre d'Etats ont récemment adopté des pratiques d'offre de bourses d'étude à l'intention des étudiants rom à l'université et, dans certains cas, au niveau de l'enseignement secondaire. Ces politiques ont eu pour résultat, au moins partiel, un accroissement considérable du nombre de Rom à l'université au cours de ces dernières années dans un certain nombre d'Etats membres de l'UE (particulièrement dans certains des nouveaux Etats membres). Ces politiques et d'autres similaires devraient être reproduites dans des pays où elles n'existent pas et être financées au niveau requis.

19. Au niveau de l'UE, et nonobstant les principes de subsidiarité de l'UE, un certain nombre de programmes de l'UE ont manifestement un rôle direct à jouer dans la création des conditions permettant un enseignement intégré. Outre l'établissement de données et de conditions-cadres pour la conception d'une politique nationale, un certain nombre de programmes de l'Union peuvent servir à créer un changement social dans le domaine de l'éducation des Rom. La Direction générale Education et Culture de l'Union européenne gère une grande diversité de programmes qui soutiennent la coopération entre les Etats membres et les pays candidats dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse. La plupart de ces programmes offrent un champ d'application à des projets qui visent l'amélioration de l'éducation et de

la formation des Rom et, de manière cruciale, qui assistent les politiques gouvernementales d'intégration éducationnelle. C'est ainsi, par exemple, que la promotion de l'éducation interculturelle, luttant contre l'exclusion sociale en apportant un soutien aux groupes défavorisés, constitue une priorité du Programme d'action communautaire de l'Union européenne dans le domaine de l'éducation de 2000-2006 (Programme Youth).⁴⁹

20. Dans le champ d'application de ce programme, les objectifs fixés pour l'Action Comenius (éducation scolaire) comprennent la promotion d'une prise de conscience interculturelle en recourant à des activités transnationales conçues pour lutter contre le racisme et la xénophobie et pour améliorer l'éducation des enfants de travailleurs migrants, de voyageurs professionnels, de Tsiganes et de Voyageurs. Une série de projets transfrontaliers portant sur l'éducation et la formation des Rom bénéficient ou ont bénéficié au cours de ces dernières années d'un soutien dans le cadre des Programmes d'action communautaire Socrates (école, enseignement supérieur et adulte) et Leonardo da Vinci (formation professionnelle) ainsi que dans celui du programme Youth. Des projets transnationaux spécifiques aux Rom financés à ce jour ont traité divers thèmes et domaines, parmi lesquels les niveaux de fréquentation scolaire et la qualité de l'enseignement, de l'éducation et du dialogue interculturels, la formation d'enseignants et des médiateurs rom ainsi que les besoins éducationnels des Rom afin de pouvoir améliorer leur employabilité et leur capacité à s'introduire ou se réintroduire dans un enseignement officiel.

21. L'UE a émis par le passé des résolutions relatives explicitement aux Rom. En 1989, le Conseil des ministres de l'éducation a adopté la Résolution 89/C 153/02 "Sur le service scolaire des enfants tsiganes et voyageurs". La Résolution 1989 a été rédigée en référence aux circonstances de la population nomade des Rom/Tsiganes et des Voyageurs des Etats membres de l'Union européenne à ce moment. Dans le cadre d'une Union européenne nouvellement élargie, les institutions de l'Union devraient réexaminer les stratégies de l'UE portant sur l'éducation des enfants rom en tenant compte tout particulièrement de la nécessité de mesures complètes pour combattre la discrimination raciale

⁴⁹ Décision No. 1031/2000/CE du 13 avril 2000.



et la ségrégation raciale dans le système éducationnel. Dans la mesure où le Fonds social européen sert également au cofinancement d'initiatives éducationnelles au sein des Etats membres, les lignes directrices du FSE pourraient bien aussi insister sur la nécessité de poursuivre la question de l'éducation des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs et sur la nécessité de traiter la question de l'éducation depuis le degré préscolaire jusqu'à l'âge adulte.

EMPLOI

22. Au Conseil européen de Lisbonne, l'Union européenne s'est fixé pour objectif de "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.". Une stratégie a été conçue pour permettre à l'Union de retrouver les conditions d'un plein emploi et pour renforcer la cohésion d'ici 2010. Le Conseil a également consid-

éré que l'objectif global de ces mesures devrait consister à augmenter le taux global de l'emploi dans l'Union européenne à 70% et d'augmenter le nombre de femmes au travail à plus de 60% d'ici 2010. Le Conseil européen de Stockholm (mars 2001) a ajouté deux cibles provisoires et une cible supplémentaire: le taux d'emploi devrait être haussé à 67% globalement pour 2005, 57% pour les femmes d'ici 2005 et 50% pour les travailleurs âgés d'ici 2010. Le Conseil de Barcelone (mars 2002) a confirmé que le plein emploi était l'objectif de l'UE partagé par tous et a appelé à un renforcement de la Stratégie pour l'emploi afin d'étayer la stratégie de Lisbonne dans une Union européenne élargie.

23. L'outil principal de mise en œuvre de ces objectifs au niveau de l'Union consiste dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).⁵⁰ Cette SEE comporte notamment les éléments clés suivants:

- Lignes directrices pour l'emploi: suite à une proposition de la Commission, le Conseil européen conviendra chaque année d'une série

⁵⁰ On trouvera de plus amples informations sur la Stratégie européenne pour l'emploi à l'adresse: www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

ENCADRE 2.

Initiatives pour l'emploi des Rom en Espagne.

Le Programme ACCEDER, cofinancé par le Fonds social européen, a été initié par la Fundación Secretariado General Gitano (FSGG) dans le cadre du Programme opérationnel multirégional "Lutte contre la discrimination" en Espagne. Treize régions autonomes espagnoles et plus de quarante conseils municipaux collaborent à ce programme. Ses principaux objectifs consistent à fournir un accès à l'emploi aux groupes défavorisés (des Rom pour la plupart) au travers d'un réseau d'offices pour l'emploi spécialisés qui offrent des services de formation, de médiation et de conseil. Le programme ACCEDER a débuté en 2000 et devrait se clôturer en 2006. Ils sont 47 offices dans 44 municipalités et plus de 70 entités publiques et privées à y prendre part. Sa stratégie est conçue pour atteindre deux objectifs majeurs:

- Le développement et l'amélioration de l'accès à l'emploi pour les Rom
- La promotion et le développement de nouveaux postes dans les industries des services.

Depuis le mois de décembre 2003, 16.961 personnes ont bénéficié d'une assistance (67% étaient des Rom) et 9.741 personnes ont obtenu un emploi. Le secteur des services se détache, avec 66% de l'ensemble des contrats, suivi du secteur industriel (17%), de la construction (15%) et de l'agriculture (3%). En ce qui concerne la durée des contrats de travail, elle dépasse 3 mois pour 45% d'entre eux et 1 an pour 10% d'entre eux.

Le programme a été identifié par le Fonds social européen comme un "cas de bonne pratique" à l'évaluation provisoire du Programme opérationnel "Lutte contre la discrimination".

de lignes directrices établissant des priorités communes en ce qui concerne les politiques des Etats membres en matière d'emploi;

- Les Plans d'action nationaux: chaque Etat membre dressera un Plan d'action national annuel qui décrira comment ces lignes directrices doivent être mises en pratique au niveau national;

- Le Rapport conjoint sur l'emploi: la Commission et le Conseil examineront conjointement chaque Plan d'action national et présenteront un Rapport conjoint sur l'emploi. La Commission présentera une nouvelle proposition de révision des Lignes directrices pour l'emploi pour l'année suivante;
- Les Recommandations: le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, d'émettre des Recommandations spécifiques au pays portant sur une proposition émanant de la Commission.

24. Malgré une preuve tangible du rôle important que joue la race dans l'entrave à l'accès au marché du travail, les décideurs de l'UE n'ont pas encore accordé une attention suffisante à la nécessité d'éliminer le chômage parmi les groupes de minorités ethniques en la considérant comme une cible de la politique de l'UE en matière d'emploi.

25. Le fait que l'UE ne prévoit pas une guidance spécifique a pour effet évident l'absence de Rom et d'autres groupes considérés comme "tsiganes" dans les Plans d'action nationaux sur l'emploi. Un examen des Plans d'action nationaux pour 2003 pour l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Portugal indique que, sur l'ensemble des pays cités, seule l'Irlande y fait mention de Rom ("Voyageurs" dans le Plan d'action national irlandais sur l'emploi).

26. Les Rom et autres groupes considérés comme "Tsiganes" se trouvent cependant confrontés à d'importants obstacles sur le marché du travail et dans l'accès fructueux à l'emploi et sont, dès lors, disproportionnellement bien plus nombreux à se trouver sans emploi. Lorsque des données sur le placement des Rom sur le marché du travail existent, l'on observe des disparités très troublantes. Ainsi, les données officielles pour le troisième trimestre de 2003 indiquent que près de 87,5% de la population rom de Slovaquie étaient sans emploi durant cette période, pour un taux de chômage de 14,2% pour l'ensemble de la population. En Espagne, l'on estime que la moitié des Rom en âge de travailler ne bénéficient pas d'un emploi stable ou légal.⁵¹ En République tchèque, le taux de chômage pour la population générale était de 10,8% de la main-d'œuvre totale début 2004⁵² alors que le

⁵¹ Second Plan d'action national pour l'inclusion sociale au Royaume d'Espagne. (Annexe I. Diagnostic de la situation en termes d'exclusion sociale en Espagne) Ministère du Travail et des Affaires sociales, Madrid, 2003. p.14.

⁵² Právo, 10 février 2004.

taux de chômage officiel concernant les Rom se situait, selon les estimations, entre 50% et 80%.⁵³ Des estimations officieuses, basées sur des études sociologiques qualifiées, indiquent aussi que le taux de chômage en ce qui concerne les Rom se situe entre 50 et 80%, dont 10% pour les hommes et 90% pour les femmes.⁵⁴

27. Une grande proportion de Rom vivant en République tchèque, comme c'est le cas ailleurs, perçoivent leur position sur le marché de l'emploi comme défavorisée par la discrimination raciale. Soixante et un pour cent des Rom auxquels on demande s'ils se sont vu refuser un emploi en raison de leur origine ont répondu par l'affirmative. Dans deux familles sur cinq, au moins un des parents est au chômage et dans une famille sur trois, l'un des parents bénéficie d'une pension d'invalidité.⁵⁵

28. On dispose d'indications claires attestant que la discrimination raciale constitue une entrave puissante à l'accès des Rom au marché de l'emploi. C'est ainsi, par exemple, que, dans un grand nombre de pays, les offices pour l'emploi ont fréquemment fait état d'employeurs qui tentent de soumettre des listes mentionnant que "il n'est pas nécessaire que les Rom postulent". Malheureusement, dans certains cas, les offices pour l'emploi ont indiqué dans les listings de demandeurs d'emploi destinés aux employeurs l'appartenance ethnique du demandeur d'emploi, de telle sorte que les employeurs potentiels puissent voir quels sont les postulants qui sont des "Tsiganes" (et donc ne pas les engager). Dans un certain nombre de pays, les Rom ont poursuivi en justice des employeurs pour discrimination fondée sur des motifs de race et, nonobstant la difficulté de prouver l'existence d'une discrimination raciale aux fins d'une action en justice dans le domaine de l'emploi, un certain nombre d'affaires ont pu être résolues en faveur du plaignant et les tribunaux ont sanctionné les employeurs. Ces succès n'ont cependant pas réduit les nombreuses mentions de discrimination raciale sur le marché de l'emploi. Il est manifestement nécessaire de redoubler d'efforts pour assurer la pleine mise en œuvre de la législation sur l'égalité dans le domaine de l'emploi.

29. Les politiques et stratégies d'emploi au niveau des Etats membres de l'Union européenne, énoncées en termes clairs, diffusées largement et contrôlées régulièrement, constituent une base nécessaire pour assurer l'inclusion sociale des minorités, y compris des Rom. Cependant, des projets de développement régional appropriés, se centrant sur la création d'emplois, sont également requis si l'on veut insuffler un dynamisme à la politique. C'est particulièrement vrai des secteurs dans lesquels prédominent le chômage et la pauvreté des Rom et particulièrement au vu du désavantage personnel, social et économique provoqué par un chômage de longue durée. Dans des zones où le chômage parmi la population Rom est total ou très élevé, les politiques doivent comprendre des éléments et des incitants financiers pour encourager les employeurs à reconnaître les avantages qu'offre l'embauche de Rom. Lorsque des Rom ont été au chômage pendant une longue durée, les mesures doivent comprendre des éléments qui appuient la transition (le retour) vers le monde des travailleurs.

30. Les programmes de l'UE présentés au Chapitre 3 et principalement le FEDER, le FSE et l'Initiative communautaire EQUAL ont facilité le travail ciblant les Rom dans le domaine de l'emploi dans un certain nombre d'Etats membres. Certains de ces programmes ont été financés par le programme de l'Union européenne nommé EQUAL, une initiative visant à offrir un financement et un encouragement de projets novateurs destinés à lutter contre la discrimination et l'exclusion sociale sur les marchés de l'emploi. Depuis 2001, le programme EQUAL a financé quelque 45 projets dont ont bénéficié notamment des Rom, soit en tant que groupe cible spécifique soit en intégration avec d'autres groupes défavorisés dans des programmes plus vastes. La plupart des Etats membres de l'UE et deux des pays candidats qui ont obtenu l'accès au programme EQUAL en 2002 possèdent au moins un ou deux projets promouvant l'intégration des Rom dans le marché du travail. Les Etats membres où aucun projet de ce type n'a encore été mis en œuvre sont le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Belgique et la Finlande. La Direction générale

⁵³ Mémorandum conjoint sur l'inclusion sociale, République tchèque, 2003, p. 6.

⁵⁴ Výzkum internetních vztahu: zpráva, Brno: Masarykova Univerzita, 2001.

⁵⁵ Source: STEM, Communauté rom dans la ville, novembre/ décembre 2002, dans Analýza sociálne ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření, Praha: Praha: Socioklub, 2003, p. 260.

Recherche et Innovation a également été active à cet égard en finançant un projet de recherche de trois années (WORKALÓ) portant sur les barrières qui excluent les Rom du marché de l'emploi européen, en prenant la France, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne et le Royaume-Uni comme études de cas. Le projet a été financé dans le cadre du 5ème Programme-cadre (1998-2002).

31. En résumé, l'emploi compte parmi les mécanismes les plus essentiels pour garantir l'inclusion sociale. Le fonctionnement du marché de l'emploi dans toute société offre un test décisif de son attitude vis-à-vis de la race et de la justice sociale. La recherche a établi qu'il existe souvent des différences très marquées entre les taux de chômage parmi les communautés rom et les autres groupes au sein d'une même société. Des rapports approfondis portant sur la discrimination raciale dans l'emploi n'ont pas encore reçu de mesure adéquate de la part des gouvernements et d'autres instances. Les projets visant à offrir du travail à des Rom sans emploi n'a pas encore eu un impact marqué sur les niveaux de pauvreté et de dette des familles/communautés et bon nombre de programmes d'emploi spécifiques aux Rom existants insistent sur les tâches manuelles non qualifiées avec occasions minimales de formation, quand elles existent. La politique pour l'emploi est un secteur sous-développé dans un certain nombre d'États membres examinés dans cette étude.

LOGEMENT

32. Le logement est sensiblement moins développé comme domaine de politique de l'Union européenne que d'autres domaines qui concernent l'inclusion sociale, tels que l'emploi. L'union européenne ne dispose d'aucune Direction générale qui soit spécifiquement chargée de traiter les questions de politique de logement. Le logement n'est actuellement pas couvert par le Fonds européen de développement régional et l'on observe une résistance à l'extension des compétences de l'UE en ce domaine, particulièrement

en raison du fait que le logement est très exigeant en ressources. La Directive d'égalité raciale de l'Union européenne interdit cependant explicitement la discrimination raciale dans le domaine du logement et l'adoption d'un indicateur ou d'indicateurs de logement selon les indicateurs d'exclusion sociale est en discussion au sein de la Commission – reconnaissance explicite du rôle clé joué par le logement dans les mesures d'inclusion sociale. Des spécialistes ont noté que, lorsque des projets ont été réussis, le logement a joué un rôle clé dans l'inclusion des Rom et d'autres minorités exclues. Lorsque le logement connaît une certaine amélioration, il y a fréquemment un "point de non-retour" au-delà duquel l'intégration progresse.

33. Néanmoins, il est fortement préoccupant de voir que bon nombre de Rom dans l'ensemble de l'Europe vivent dans un logement de niveau médiocre voire extrêmement médiocre et souvent dans des ghettos insalubres ou des lieux se caractérisant par:⁵⁶

- Une incertitude concernant la propriété du terrain sur laquelle les implantations sont placées;
- Un manque de sécurité du bail (avec menace permanente d'éviction forcée);
- Des systèmes insuffisants ou inexistantes d'égouts, d'électricité, d'éclairage et d'eau potable ainsi que de ramassage des immondices, de chauffage et de transport.⁵⁷ Dans certains taudis extrêmes, de telles infrastructures n'existent pas;
- L'exclusion ou une distance excessive par rapport aux autres lieux d'habitations, services publics tels qu'une scolarisation de qualité, des services postaux, des soins de santé et d'autres infrastructures urbaines cruciales pour assurer des normes de qualité de vie;
- Une maladie prédominante et/ou des menaces d'épidémie;
- Une exposition à de violentes descentes de police et autres intrusions arbitraires interdites par les lois internationales et européennes fondamentales de défense des droits de l'homme;

⁵⁶ Bon nombre de ces circonstances s'appliquent également aux conditions de vie et lieux d'habitat de nombreuses familles rom qui ont un style de vie nomade, telles que l'importante part de communautés de Rom/Tsiganes/Voyageurs au Royaume-Uni.

⁵⁷ Même lorsque les services sont assurés, ils posent souvent problème. Ainsi, les compteurs d'eau ordinaires ont donné lieu à une dette massive de frais d'eau après que les Rom n'aient pas payé l'accumulation de dettes suite à des compteurs d'électricité ordinaires pour un nombre très élevé de personnes. Le retrait des services a conduit à une émeute de Rom en certaines occasions.

- La ségrégation par rapport aux autres communautés dans un nombre croissant d'Etats (la République tchèque et la Hongrie ont surtout reconnu que cet élément constituait un point préoccupant).

34. Les problèmes de logement que rencontrent les Rom varient fortement d'un pays à l'autre de même qu'entre les lieux urbains, semi-urbains et ruraux. Dans certains pays, bon nombre de Rom rapportent que "le sol se dérobe sous nos pieds" en raison d'expulsions massives de Rom par des évictions forcées hors des logements/municipalités ainsi qu'en raison de la vente de stocks de logements sociaux. Il est souvent fait état aussi d'évictions forcées en ce qui concerne les familles de Rom, de Tsiganes, et de Voyageurs qui restent nomades et qui, suite à un manque de sites officiels, se voient contraintes de camper sur des terrains sans autorisation.

35. Les stocks de logements sociaux dont il est question varient sensiblement d'un Etat membre à l'autre; c'est ainsi qu'ils sont de 35% aux Pays-Bas, de 3,7% en Slovaquie, de 9% en Hongrie et de 7% en Belgique. Il est nécessaire de réapprovisionner les stocks de logements sociaux lorsque ceux-ci sont faibles et de vérifier la vente à grande échelle de stocks de logements sociaux par les autorités locales dans certains pays, particulièrement dans certains nouveaux Etats membres. L'utilisation de critères arbitraires dans l'allocation de logements sociaux a également été notée de même que la nécessité d'éviter des politiques de distinction entre le pauvre visé "méritant" et "non méritant".

36. Un débat a cours actuellement portant sur la manière dont il convient de traiter l'existence d'implantations insalubres non conformes aux normes, avec d'importantes initiatives entreprises par les missions de l'OSCE dans l'ancienne Yougoslavie ainsi que par Habitat de l'ONU dans sa poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement.⁵⁸ Le programme Phare de l'UE a surtout mis à disposition un haut degré de financement dans le domaine de l'infrastructure de 30 implantations rom pour la Slovaquie. Il existe également un certain nombre de projets actuels dans les anciens Etats membres de l'UE ainsi que dans les nouveaux Etats

membres, qui peuvent éventuellement constituer une bonne pratique bien qu'il puisse être trop tôt encore pour en évaluer l'impact à long terme, étant donné leur lancement récent.

37. Le traitement de la question des implantations insalubres présente un risque de voir un financement par l'UE et par une autre ressource internationale servir à exacerber une ségrégation spatiale des Rom. Un consultant produisant une évaluation des approches du logement rom en Slovaquie a déclaré: "La situation des Rom en termes de logement n'est pas considérée comme faisant partie de la politique générale de logement mais plutôt comme un problème particulier et propre aux Rom, de sorte que l'on observe une tendance à résoudre ce problème dans le contexte étroit des politiques relatives aux Rom et de préférence avec l'assistance financière de l'Union européenne. [...] Dans les grandes villes et cités plus particulièrement, il peut arriver souvent que les Rom demandent un logement social et qu'ils ne se le voient pas accorder ou ne l'obtiennent que si cette municipalité particulière dispose d'un programme spécial de logement des Rom. [...] Ma conclusion empirique serait que les Rom obtiennent un "logement social rom" et ceci bloque généralement de façon radicale toute intégration."⁵⁹ Il est urgent qu'un certain nombre de pays puissent disposer d'approches intégrées du logement. Cette nécessité est particulièrement pressante dans la mesure où le financement de projets de logement des Rom devient disponible.

38. Une volonté politique au niveau national et particulièrement au niveau local est cruciale si l'on veut que les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs puissent bénéficier d'un logement adéquat. En matière de logement, la municipalité joue un rôle clé. Les réglementations et politiques nationales doivent fournir des lignes directrices explicites aux municipalités en ce qui concerne leurs obligations dans le domaine du logement social pour des groupes marginalisés et, en particulier, pour des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs, et assurer le financement nécessaire à l'éventuel achat de terres auprès de propriétaires privés.

39. Même dans les cas où la volonté politique existe bien, le financement sera très fréquemment

⁵⁸ La Cible 11 des Objectifs du millénaire pour le développement consiste: "Pour 2020, à avoir atteint une amélioration significative au niveau des modes de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis".

⁵⁹ Evaluation d'expert par M. Laco Oravec dans le cadre du projet de l'ERRC/Milan Simecka Foundation/COHRE portant sur les droits au logement des Rom de Slovaquie.

insuffisant ou fera même totalement défaut en raison de la demande intensive en ressources que requiert la construction et la rénovation de logements. Au niveau de l'Union européenne, il existe de puissants empêchements à l'utilisation du Fonds européen de développement régional à des fins de logement, même si un tel financement est disponible pour une infrastructure complémentaire telles que l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, et un réexamen de cette politique est recommandé. La révision actuelle du Financement structurel définira l'étendue et l'utilisation du Fonds européen de développement régional pour la période de 2007-2013; il est nécessaire de s'assurer que le financement 2007-2013 traitera, le plus largement possible, adéquatement les problèmes de logement et d'infrastructures complémentaires que rencontrent les Rom et d'autres groupes vulnérables. Dans le cas où le logement lui-même ne peut être financé, le FEDER peut éventuellement examiner les manières dont il peut promouvoir des projets où le gouvernement bénéficiaire finance la construction et la rénovation de logements et le FEDER finance l'infrastructure complémentaire. L'utilisation de ces fonds devrait se concentrer sur la déségrégation des communautés rom existantes en construisant des routes d'accès et en intégrant les implantations rom dans des réseaux de services existants, tels que les services d'électricité, d'eau et de ramassage des immondices, par exemple.

40. En matière de conception de projets, un certain nombre d'exemples ont été mentionnés (en particulier, trois projets en Espagne) bien que l'on ait relevé malheureusement aussi un certain nombre de mauvaises pratiques en ce domaine. Les trois exemples positifs cités impliquent (i) la création d'un projet de logement intégré, avec services sociaux concomitants, par la création d'une association intermédiaire; (ii) l'octroi par le gouvernement d'un financement à des ONG afin qu'elles achètent le logement et fournissent les services sociaux concomitants aux familles rom; et (iii) la fourniture par le gouvernement d'un financement visant l'amélioration du logement des Rom in situ dans une zone d'activités réduites. Dans le troisième projet, une composante d'emploi complétait le financement d'une rénovation de logement. Les effets bénéfiques d'une combinaison de composants d'emploi et/ou d'assistance sociale dans le cadre de projets de logement ont déjà été constatés.

41. Au nombre des meilleures pratiques en matière de logement des Rom, on peut citer l'implication des Rom dans la conception, la construction, l'entretien et la gestion des logements. On dispose de modèles de contrôle par des Rom du logement par le biais de structures de gestion communautaire, dont le partage de compétences entre les membres de la communauté. Cette meilleure pratique devrait également être reproduite dans tous les Etats membres où un approvisionnement public est nécessaire sous la forme de sites officiels destinés aux Rom, Tsiganes et Voyageurs qui ont un style de vie nomade.

SOINS DE SANTÉ

42. L'accès aux soins de santé constitue une part essentielle de l'agenda d'antidiscrimination de l'UE, comme en atteste l'interdiction explicite de la discrimination raciale dans le domaine des soins de santé comprise dans la Directive d'égalité raciale de l'Union européenne. La Direction générale Santé publique de l'Union européenne procède actuellement au développement d'indicateurs de santé communs et finance également un Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (2003-2008). Le plan de travail 2004 spécifie que les inégalités sociales, l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes et les aspects liés à l'âge seront intégrés dans les tâches de chaque Groupe de travail et précise plus particulièrement que le Groupe de travail portant sur les déterminants de santé pourra "inclure des déterminants socio-économiques, comprenant les populations de minorités et de migrants".

43. Le manque cruel de données concernant l'état de santé des Rom et leur insertion dans les soins de santé ou leur exclusion de ceux-ci est particulièrement marquant. Le nombre d'études portant sur l'accès aux soins de santé est faible et bon nombre de professionnels des soins de santé sont opposés à des études spécifiques à l'appartenance ethnique.

44. Lorsque l'on dispose de données, le tableau obtenu a de quoi inquiéter. Les responsables publics font largement état de risques très graves pour la santé, tels que la tuberculose, prévalents parmi les Rom et particulièrement parmi les Rom qui vivent dans des implantations insalubres isolées,⁶⁰ mais ces risques n'ont à ce jour pas été traités par une mesure de redressement adéquate. Les Docteurs Sánchez et Dorado, dans leur rapport

portant sur la population Rom espagnole en vue du programme européen ROMEUROPE, produisent une liste des études qui montrent la prévalence de maladies contagieuses et autres au sein de cette population:

- i) prévalence plus élevée de l'hépatite A parmi les enfants rom;
- ii) prévalence plus élevée de l'hépatite B (parmi les femmes enceintes, les taux d'infections chroniques sont de 8,4%, pour 1,4% dans la population générale);
- iii) prévalence plus élevée de la tuberculose et de l'asthme.

45. L'environnement déficient en données portant sur les communautés rom en Europe, qui a été souligné tout au long de ce rapport, concerne tout particulièrement le domaine des maladies sexuellement transmissibles (MST) et l'incidence de l'infection VIH/SIDA. Il conviendrait de noter que toutes les preuves dont on dispose confirment l'insuffisance de données sûres et complètes et, dans de nombreux cas, leur manque de fiabilité et le caractère limité des recherches. On se trouve donc en présence d'un grand risque de créer ou de confirmer des stéréotypes négatifs sur les Rom dans ces domaines à haut intérêt public.

46. On dispose de preuves attestant que les circonstances socio-économiques des communautés exercent une forte influence sur les facteurs de risques associés aux MST et au VIH/SIDA. Pour ces raisons, il s'est avéré que le VIH/SIDA affectait de façon disproportionnée certains groupes minoritaires de l'Europe centrale et orientale⁶¹ et que de nombreuses communautés rom sont extrêmement

vulnérables. La pauvreté, le chômage et la discrimination sont des facteurs déterminants qui sont considérés comme responsables de l'implication de certaines femmes et certains adolescents rom dans l'industrie de la prostitution, avec l'exposition disproportionnée subséquente à un risque élevé d'infection par MST et VIH/SIDA bien que l'on ne dispose pas de données très sûres sur l'incidence réelle en termes de maladies.⁶² De faibles taux de sensibilisation à ces maladies et d'accès à l'information les concernant, concernant leur transmission, la protection personnelle et l'accès au traitement ultérieur aggravent encore la vulnérabilité des Rom à cet égard.⁶³

47. Bien que certaines initiatives récentes de gouvernements et d'ONG aient été lancées avec succès pour traiter ces questions et, en particulier, celle de la nécessité d'une plus grande sensibilisation publique, la réaction à ce jour n'est pas proportionnelle aux besoins et à l'urgence de la situation.

48. Il importe également de veiller à ne pas engendrer ou confirmer des stéréotypes négatifs sur les Rom lorsque l'on considère l'incidence du trafic et de la consommation de drogues. Bien que les Rom soient aussi exposés que d'autres communautés à l'augmentation de la consommation de drogues, on sait que des circonstances socio-économiques contraires, telles que celles qui sont vécues par les Rom, exposent les personnes et les communautés à de tels risques. Les preuves sembleraient laisser suggérer que la consommation de drogues augmente dans certaines communautés rom bien que les informations fiables dont on dispose à cet égard soient faibles.⁶⁴ Une étude a fourni des données tangibles laissant suggérer que les

⁶⁰ Le Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale de Pologne et le Programme gouvernemental de Lituanie sur les Rom mentionnent explicitement la tuberculose comme un problème observé parmi les Rom. Il est, en outre, largement fait état de la tuberculose ainsi que d'autres facteurs extrêmes de risque pour la santé publique dans bon nombre d'autres pays. Dans son second rapport sur la Lituanie, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance de l'Union européenne (ECRI) note: "La situation des membres des communautés de Rom/Tsiganes témoigne également de leur situation généralement défavorisée. Cette situation défavorisée s'explique notamment par plusieurs facteurs tels que la pauvreté et des conditions de vie peu saines mais reflète aussi, dans certains cas, le préjudice qu'ils subissent de la part des prestataires de services.

⁶¹ Programme des Nations unies pour le développement, "Eviter le piège de la dépendance", Un rapport de développement humain régional (PNUD), Bratislava 2002, p.65.

⁶² Ringold Dena, Orenstein Mitchell, Wilkens Erika 'Roma in and Expanding Europe - Breaking the Poverty Cycle' (Les Rom dans une Europe en expansion - Briser le cycle de la pauvreté), Une étude de la Banque mondiale. Washington 2003. p.44.

⁶³ EUMC, 'Rompre les barrières - Les femmes rom et l'accès aux soins de santé publics', Commissions européennes 2003. pp.57-60.

⁶⁴ Ringold Dena, Orenstein Mitchell, Wilkens Erika 'Roma in an Expanding Europe - Breaking the Poverty Cycle' (Les Rom dans une Europe en expansion - Briser le cycle de la pauvreté), Une étude de la Banque mondiale., Washington 2003. p.44.

groupes d'âge les plus vulnérables au sein des communautés rom sont ceux des enfants âgés de 9 à 16 ans, qui peuvent être dépendants à la consommation de solvants et d'alcool, et ceux des personnes âgées de 19 à 40 ans, qui sont plus susceptibles de consommer des "drogues dures".⁶⁵ Un certain nombre de sources laissent suggérer aussi que la consommation et le trafic de drogues peuvent être plus communs dans des zones où les communautés se trouvent à proximité de frontières nationales. Le rapport du PNUD insiste sur la connexion possible entre le commerce et la consommation de drogues, d'une part, et la prostitution, d'autre part.⁶⁶

49. Compte tenu de la marginalisation des communautés rom, de leurs conditions socio-économiques et de la faiblesse de leur accès aux structures de l'information, de l'éducation et de la santé publique, il ne fait nul doute qu'ils sont particulièrement vulnérables à la consommation et à l'abus de drogues, avec un accès très limité aux organismes appropriés de traitement et de soutien des drogués.⁶⁷

50. On ne dispose pas, pour la République tchèque, de données concernant l'espérance de vie actuelle des Rom. Cependant, il y a dix ans, l'espérance de vie des hommes et des femmes rom était inférieure de douze ans à la moyenne.⁶⁸ L'Etat de santé de la population rom est considéré comme visiblement pire que celui de la population majori-

taire par 69,7% des généralistes.⁶⁹ Une étude menée en 1997 a révélé des taux d'infection très différents entre les Rom et les non-Rom pour un certain nombre de maladies.⁷⁰

51. En 1997, des campagnes de vaccination des enfants menées en Espagne dans les bidonvilles de Valence par Médicos del Mundo ont constaté que près de 40% des enfants rom n'avaient reçu aucun vaccin et que près de 50% d'entre eux n'avaient pas reçu tous les vaccins requis.⁷¹ Une étude en pédiatrie entreprise en 2002 à Alicante révélait de la même manière d'importantes différences au niveau des taux de vaccinations: 18,8% des enfants rom âgés de 2 ans n'avaient reçu aucune vaccination à cet âge alors que tous les enfants non rom avaient déjà été vaccinés à cet âge.⁷²

52. Certains pays, tels que la Pologne et la Slovaquie par exemple, commencent maintenant à expérimenter des unités de santé mobiles pour bidonvilles isolés afin d'y dispenser occasionnellement des soins de santé rudimentaires. En Slovaquie, le programme est financé par Phare. Le gouvernement grec a déclaré avoir entrepris récemment un campagne de "16.580 vaccins multiples" parmi les Rom résidant en Grèce. De telles mesures doivent être recommandées mais être également considérées comme une solution provisoire en attendant des mesures politiques complètes visant à assurer un accès complet et sans entrave des Rom

⁶⁵ Puporka L. and Zadori Z, 'The Health Status of Roma in Hungary' (L'état de santé des Rom en Hongrie). Budapest: Bureau régional de la Banque mondiale - Hongrie, Etudes d'ONG No.2.

⁶⁶ Programme des Nations unies pour le développement, "Eviter le piège de la dépendance", Un rapport de développement humain régional (PNUD), Bratislava 2002, p.66.

⁶⁷ Open Society Institute (OSI), 'Drugs, AIDS and Harm Reduction'. New York 2002.

⁶⁸ Janecková H., Nesvadbová L., Kroupa A., Rutsch J., "Attitudes de la population rom dans la République tchèque en matière de santé et de soins de santé", conférence présentée dans le cadre de la Conférence intitulée "Santé en transition: Perspectives européennes de la société européenne pour la santé et la sociologie médicale, deuxième conférence conjointe du groupe de sociologie médicale BSA, 14-17 septembre 2000, Université de York; Prague: maison d'édition SOCIOKLUB, p. 223

⁶⁹ Nesvadbová L., Rutsch J., Kroupa A., Sojka S., "The State of Health of the Romany Population in the Czech Republic" (L'état de santé de la population rom en République tchèque), Journal de santé publique d'Europe centrale, No. 3, Vol. 8 (JHEMI vol. 44), Août 2000, pp. 147.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ López Bustamante, Joaquín: "La exclusión más vulnerable: el alarmante estado de salud de los gitanos más pobres" en SOS Racismo. Informe anual 2001 sobre el racismo en España ("L'exclusion la plus vulnérable: l'état de santé inquiétant des Rom les plus pauvres" dans Rapport annuel de SOS Racismo. 2001 sur le racisme en Espagne) Editorial Icaria, Madrid, 2001, p.30

⁷² Sánchez Serrano, F.J et. al.: "Diferencia étnica en la actividad asistencial de urgencias. Aproximación a la realidad gitana". Anales de Pediatría 2002. no. 56 ("Différences ethniques dans l'assistance prodiguée en cas d'urgences. Une approche de la réalité des Rom". Annales de pédiatrie 2002), sur Internet à l'adresse: <http://db.doyma.es/cgi-bin/wdbcgi.exe/doyma/mrevista.fulltext?pid=13023940>

aux services de soins de santé préventifs, principaux et d'urgence.

53. Il est très préoccupant de voir que, dans certains des pays étudiés, des abus extrêmes du droit au consentement éclairé⁷³ ont été rapportés au cours de ces dernières années en ce qui concerne les Rom et que les responsables publics n'ont pas pris les mesures correctrices qui s'imposaient pour y porter remède.⁷⁴ Il convient de redoubler d'efforts si l'on veut assurer une culture et une pratique régulière de l'offre d'information au sujet de tous les aspects des soins médicaux, du traitement médical et des procédures à entreprendre dans une langue qui soit compréhensible des patients. En outre, des sauvegardes complètes des droits des patients, en particulier pour des groupes vulnérables tels que les Rom, doivent être introduites, parmi lesquelles l'accès à une juste réparation lorsque de tels droits sont violés.

54. L'Union européenne peut et devrait offrir une orientation aux Etats membres et pays candidats en incluant dans les indicateurs de santé les indicateurs en cours d'élaboration qui concernent à la fois l'incidence des maladies et l'accès au système de soins de santé de groupes ethniques marginalisés. Etant donné les problèmes spécifiques auxquels se trouvent confrontées les populations rom, particulièrement lorsque celles-ci sont itinérantes, étant donné aussi le nombre de Rom présents dans beaucoup des nouveaux Etats membres en particulier, il peut s'avérer approprié de spécifier la nécessité d'élaborer des indicateurs portant sur les groupes des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs. Il existe aussi un vaste champ pour l'élaboration d'indicateurs d'exclusion sociale dans l'UE permettant d'englober l'exclusion fondée sur des motifs ethniques. Le développement d'indicateurs harmonisés entre la Direction générale Emploi et affaires sociales et la Direction générale Santé publique sera particulièrement conseillée en ce domaine. Les institutions de l'UE continuent également à suivre de près la situation des Rom en termes de soins de santé dans les

Etats membres (i) lorsqu'il existe des allégations plausibles que des Rom ont fait l'objet d'abus de la part des prestataires de soins de santé et (ii) lorsque l'on dispose d'indications claires montrant que les soins de santé principaux et/ou d'urgence ne peuvent atteindre des secteurs importants de la population rom.

55. En ce qui concerne le Programme d'action communautaire de la Direction générale Santé publique, on note que le budget 2003 de 50 millions d'euros a été sursouscrit à dix reprises et qu'il y a beaucoup plus de demandes de cofinancement du secteur de la santé que ce que le programme est en mesure d'apporter. Etant donné l'importance d'une bonne santé si l'on veut garantir l'activité économique et l'emploi, un objectif visé dans l'ensemble de l'Union, il serait raisonnable que la Commission augmente ce montant. En outre, au vu des menaces pour la santé publique qu'engendrent de hauts niveaux de maladies contagieuses parmi les groupes marginalisés, parmi lesquels les Rom occupent une place prépondérante, et compte tenu du souhait de la Direction générale d'améliorer une coopération transfrontalière dans le domaine des soins de santé, une attention accrue à l'état de santé des Rom se justifie pleinement. C'est particulièrement vrai quand on considère les mouvements de populations que l'élargissement de 2004 a stimulés.

UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL DISPARATE: LE LOGEMENT ET LA SANTÉ

56. On trouve, dans un certain nombre de pays, des preuves empiriques indiquant que les Rom souffrent de façon disproportionnée de préjudices environnementaux. Ainsi,

- Le site d'habitations à prédominance rom de Lower Hrusov, Ostrava, en République tchèque, est installé sur une ancienne mine qui génère continuellement des émanations de méthane; le site est exposé à un risque constant d'explosion;

⁷³ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée par la Commission européenne le 7 décembre 2000, a ancré le droit au consentement complet et éclairé au cœur de l'Union européenne. L'Article 3 de la Charte, portant sur le droit à l'intégrité de la personne, garantit que "Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés" [...] "le consentement libre et éclairé de la personne concernée".

⁷⁴ Selon la documentation de l'ERRC et celle des organisations associées, les femmes rom ont été stérilisées sous la contrainte au cours de ces dernières années en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie. Des actions en justice sont en cours, devant les tribunaux nationaux et internationaux, pour stérilisations par coercition en Hongrie et en Slovaquie. En République tchèque, l'ERRC a fourni des informations au Médiateur en ce qui concerne les stérilisations par coercition.

ENCADRE 3. Le projet des médiateurs rom pour la santé - Roumanie.

Bien que le concept de médiateurs rom dans l'enseignement ait été élaboré pour la première fois en France en 1986-1987, c'est en Roumanie que l'extension du concept aux soins de santé a vu le jour.

En 2000, l'association CRISS rom - Centre rom d'études et d'interventions sociales a formé des médiateurs de la santé chargés d'assurer la liaison entre les familles rom et les services de santé publique de la population majoritaire. Le travail s'est avéré particulièrement efficace au niveau de la promotion des programmes de vaccination des enfants, de l'accès des mères aux soins prénataux et postnataux et des questions d'environnement éducationnel en matière de contraception et de planning familial. Au fil de l'évolution des travaux, les médiateurs de la santé se sont impliqués davantage dans l'identification de maladies contagieuses graves et dans l'enregistrement détaillé de certains aspects portant sur les données de santé des Rom.

Le travail s'est avéré tellement efficace au niveau

de l'établissement et du renforcement de liens entre les communautés rom et les services de la santé publique que le programme a été adopté en 2002 par le ministère roumain de la santé et de la famille, lequel a soutenu 166 médiateurs de la santé dans 34 provinces pilotes mais sans que le CRISS rom ne cesse d'assurer sa fonction de formation.

Cependant, les médiateurs sont encore peu nombreux et leurs ressources encore modestes. Leur efficacité dépend toujours du caractère et de la qualité de l'infrastructure de santé publique existante, laquelle est souvent faible. En outre, lorsque les revenus des familles et les conditions environnementales sont pauvres et lorsque il n'y a que peu de mesures voire aucune mesure prise pour améliorer cette situation, comme c'est le cas dans la majorité des communautés rom, la qualité des liaisons, des soins de santé communautaires, de l'éducation ainsi que de la promotion d'un style de vie sain s'en trouve sérieusement sapée.

- Le site d'habitations rom de Patoracka, Rudnany, en Slovaquie, est situé sur les terres d'une ancienne mine de mercure;
- Un site d'habitations rom à Aspropyrgos, en Grèce, juste à l'extérieur d'Athènes, est situé sur une décharge municipale.

57. Dans certaines régions, où les conditions environnementales peuvent être généralement dangereuses, elles sont particulièrement graves en ce qui concerne les Rom. Par exemple, dans des maisons de la ville de Zlatna, en Roumanie, les concentrations de zinc, de cuivre et de plomb, provenant de rejets d'une mine locale, dépassent par facteurs de dix ou plus les niveaux admissibles fixés dans certains pays de l'UE. En outre, certaines réglementations locales liées à l'environnement peuvent avoir des effets discriminatoires indirects. Ainsi, dans la ville tchèque d'Ostrava, par exemple, les taxes pour ramassage des ordures sont fixées par tête, en ne tenant pas compte des niveaux de revenus ou des quantités d'immondices produits. Les familles rom, qui ont tendance à la fois à compter plus de membres et à être plus pauvres, se voient imposer une charge disproportionnée de frais pour enlèvement des immondices.

58. Il se peut que la Direction générale Environnement de la Commission européenne ait un rôle à jouer dans la définition de politiques paneuropéennes en matière d'environnement en tant qu'élément déterminant en termes de santé et dans le soutien de projets visant à améliorer l'assistance sociale des groupes défavorisés, dont les Rom. En effet, le 6ème Plan d'action environnementale de la Direction générale, convenu en 2002, fixe quatre priorités dont l'une concerne l'environnement par rapport à la santé et la qualité de vie. Les allocations accordées vont au soutien d'organisations qui proposent des projets acceptables et, bien que l'on ne trouve trace de montants mis précédemment à la disposition de groupes rom, cette possibilité est envisageable dans le futur.

SÉCURITÉ SOCIALE, DETTES ET REVENUS

59. En matière d'assistance sociale, il est préoccupant de constater que, nonobstant les efforts d'inclusion sociale déployés par l'UE, certains pays ont modifié leurs lois au cours de ces dernières années avec pour effet d'ôter aux Rom la possibilité de prétendre à une assistance sociale. Plus récemment, en 2004, des modifications apportées à la législation

d'assistance sociale slovaque ont réduit l'assistance pour les familles qui comptent de nombreux enfants, une clause dont on admet largement qu'elle vise les Rom et qui aura indubitablement des effets discriminatoires indirects sur cette communauté. Dans un certain nombre de cas, il a été fait mention de discrimination indirecte à l'égard des Rom dans le domaine de la protection sociale. Ainsi, des chercheurs roumains ont documenté les autorités locales déclarant qu'elles appliquaient des examens des ressources discrétionnaires en vue de déterminer le droit à prétendre aux avantages sociaux de manière racialement discriminatoire ou indiquant alors qu'elles considéraient les Rom en général comme ne méritant pas de bénéficier de l'assistance sociale.⁷⁵

60. En France, il apparaît qu'un certain nombre de départements ont transmis tous les fichiers relatifs aux Tsiganes et Voyageurs (y compris ceux qui ne voyagent pas) aux associations spéciales des "amis des Tsiganes et des Voyageurs". Suite à cela, les Tsiganes et Voyageurs ne sont pas acceptés dans les bureaux municipaux et doivent se rendre auprès des associations spécifiques conçues "à leur intention". Dans un département, il s'avère que des sommes d'argent ont été retirées des paiements d'assistance sociale sur la base d'une charte interne qui supposait que les Voyageurs travaillaient illégalement et ne déclaraient pas leurs revenus réels. En outre, les Voyageurs en France ne peuvent prétendre à certaines formes d'assistance sociale du fait que leurs habitations ne sont pas "fixes". Dans un certain nombre d'Etats membres de l'Union européenne, nombreuses sont les communautés nomades de Rom, de Tsiganes et de Voyageurs qui souffrent d'un traitement similaire du fait qu'ils ne possèdent pas d'habitation fixe ou permanente ni d'adresse postale.

61. La non-reconnaissance des mariages traditionnels rom pose problème dans certains pays. Elle a donné naissance à une série de désavantages parmi lesquels l'incapacité de percevoir des pensions et de visiter les épouses en prison ou à l'hôpital.

62. L'usure est également répandue dans les communautés pauvres de certains Etats membres de l'UE et a aggravé le cycle de pauvreté de bon

nombre de communautés rom. Certains commentateurs ont prétendu que l'usure a empiré récemment, que les taux d'intérêt ont augmenté de 100 % ou plus et que la violence ou les menaces de violence dans le contexte de la perception de la dette sont plus fréquentes qu'auparavant.⁷⁶ Pendant longtemps l'usure était plus ou moins ignorée des instances du droit pénal, la considérant comme une caractéristique de la vie des Rom et d'autres communautés marginalisées et ne constituant donc pas une priorité à laquelle devrait veiller la police. La police slovaque a récemment commencé à inculper plus énergiquement et poursuivre les usuriers. Un champ s'ouvre donc à l'implication de la communauté dans le renforcement de la lutte contre l'usure. Ce sujet a été mis en œuvre au cours de ces dernières années dans la ville tchèque d'Ostrava, apparemment avec un certain succès (Voir Encadré 4).

ABSENCE DE PIÈCES D'IDENTITÉ ET APATRIDIE

63. L'absence de documents d'identité, parmi lesquels notamment les certificats de naissance, les pièces d'identité, les permis de séjour locaux, les documents relatifs à l'assurance santé délivrée par l'Etat et l'assistance sociale et les passeports, constitue un sérieux obstacle à l'exercice des droits fondamentaux des Rom dans toute l'Europe ainsi qu'à leur accès aux services, essentiels pour leur inclusion sociale. Il existe également des problèmes dans un certain nombre de pays concernant le statut fondamental des personnes; un certain nombre de Rom ne sont pas parvenus à se garantir une citoyenneté dans des Etats membres et certains Etats membres pratiquent des régimes de permis de séjour qui ont pour effet de perpétuer l'exclusion sociale des Rom et d'autres communautés.

64. Ainsi par exemple, un grand nombre de Rom de Slovaquie sont incapables d'accéder à une série de services de base qui sont cruciaux pour leur assurer des droits économiques et sociaux fondamentaux parce qu'ils ne disposent pas d'un permis de séjour au lieu de leur résidence du moment. Afin de s'assurer un séjour permanent légal dans une municipalité donnée, une personne doit généralement produire une pièce d'identité valable ainsi que des documents confirmant le droit de la personne à

⁷⁵ Voir, par exemple, Zoon, Ina, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia* (En marge: les Rom et les services publics en Roumanie, en Bulgarie et en Macédoine), New York: Open Society Institute, 2001, pp.32-34.

⁷⁶ Novák, Karel, "Lichva jako prirozený jev", disponible sur Internet à l'adresse: www.clovekvtisni.cz/romske_projekty/lichva.htm

ENCADRE 4. Projet communautaire de lutte contre l'usure.

L'organisation tchèque Vivre ensemble a élaboré avec succès des projets portant sur la lutte contre l'usure dans les communautés rom. Le "Projet d'assistants de police rom" a été mis sur pied aux fins suivantes:

- Aider les victimes de prêteurs véreux à solliciter l'aide de la police
- Préparer la police à travailler de façon professionnelle avec les victimes de prêts véreux parmi les Rom
- Surmonter la défiance mutuelle qui existe entre la police et les communautés rom et ouvrir la police à l'idée d'une embauche de Rom au sein des forces de police
- Susciter des attentes de la communauté rom pour un service de police de qualité

Le projet a débuté à partir d'un appel lancé au printemps 2002 émanant d'un groupe d'une cinquantaine de femmes rom qui étaient victimes d'un piège d'endettement paupérisant, humiliant et violent.

Sur les cinquante femmes qui ont approché l'organisation Vivre ensemble en vue d'obtenir une

assistance contre l'usure, cinq d'entre elles ont décidé d'intenter une action en justice collective contre les prêteurs véreux. Cette initiative a engendré un changement sans précédent au sein de la communauté. Les prêteurs véreux ont été contestés pour la première fois. Ils ont commencé par réagir sous forme de menaces mais ensuite l'usure et la violence ont pu être évitées. Deux des femmes concernées ont décidé d'aider d'autres victimes en leur offrant une aide psychologique et en travaillant comme assistantes de police pour cette ONG. Leur honneur public est assuré par le fait qu'elles travaillent en toute transparence et qu'elles n'informent pas la police sur l'identité des prêteurs véreux. Elles soutiennent les victimes qui souhaitent déposer plainte à la police pour des affaires d'usure. La communauté les perçoit comme des assistantes de police qui travaillent au profit des victimes et non comme des "informateurs de la police".

On trouvera plus d'informations sur ce projet à l'adresse: vzajemne.souziti@tiscali.cz.

utiliser l'appartement ou d'autres pièces habitables ou l'approbation écrite de son statut de propriétaire ou de premier locataire de l'appartement. Du fait que bon nombre de Rom vivent dans des habitations non officielles où ces conditions ne peuvent être rencontrées et en raison d'une série d'autres facteurs, nombreux sont les Rom qui n'ont pas de permis de séjour du tout ou ne possèdent un permis de séjour que dans leur ville natale. Il s'ensuit qu'un nombre important de Rom n'a pas accès aux services publics de base ou un accès extrêmement limité à de tels services.

65. Dans certains cas, les responsables locaux en Slovaquie ont rayé les Rom du registre municipal. C'est ainsi, par exemple, que le 28 juin 2001, le conseil municipal de la ville de Letanovce a adopté la Résolution 21/28.6.2001, "mettant un terme au séjour permanent des citoyens qui vivent au site tsi-gane de Letanovce à partir du 1er août 2001." Malgré l'intervention du Plénipotentiaire pour les communautés rom du gouvernement slovaque et un réexamen effectué par une commission parlementaire, le conseil municipal a refusé d'abroger cet

acte. Un tribunal a ultérieurement annulé cet acte mais à partir du mois d'octobre 2003, une soixantaine de Rom du site de Letanovce n'y disposaient pas de permis de séjour, malgré le fait que bon nombre d'entre eux y étaient nés. Des cas similaires se sont produits en République tchèque et en Hongrie.

66. Dans des cas extrêmes, les Rom sont privés de toute citoyenneté et le phénomène très gênant de l'apatridie s'est produit parmi les Rom dans quelques pays.⁷⁷ Dans le contexte de la scission de la Tchécoslovaquie en 1993, par exemple, plutôt que de mettre la citoyenneté tchèque à la disposition de tous les anciens citoyens tchécoslovaques, la Loi tchèque sur la citoyenneté accordait la citoyenneté à ceux qui avaient la nationalité tchèque, opposée à la nationalité slovaque, une désignation administrative antérieure dénuée de sens, obtenue en vertu d'une loi de 1969. Les anciens citoyens tchécoslovaques qui n'avaient pas reçu automatiquement la citoyenneté avaient le droit de la demander mais étaient tenus de répondre à la condition d'avoir été résidents permanents de la République tchèque pendant au moins deux

ans et de ne pas avoir été condamnés pour un délit au cours des cinq années précédentes.

67. Suite à cette Loi, des milliers de personnes de nationalité slovaque qui avaient vécu la totalité ou une majeure partie de leur vie sur le territoire de la République tchèque se sont retrouvés officiellement privés du droit de revendiquer la citoyenneté tchèque, soit en raison d'un casier judiciaire soit du fait que leur résidence réelle ne correspondait pas aux documents de résidence officiels. La grande majorité des personnes exclues de la citoyenneté tchèque étaient des Rom et nombreux furent ceux qui firent observer que cette loi avait été conçue précisément dans le but de tâcher de contraindre les Rom de République tchèque à aller en Slovaquie. Les pires éléments de la Loi ont été ôtés du texte par des modifications juridiques en 1999 mais les chercheurs ont noté que, dans la pratique, l'accès à la citoyenneté tchèque restait fréquemment fermé aux Rom et qu'il existait toujours une série d'effets subséquents dans des domaines clés de la politique d'inclusion sociale, dont l'éducation, le logement et l'assistance sociale.

68. Le statut d'apatride et le manque de pièces d'identité parmi les Rom ne se sont pas confinés aux nouveaux Etats membres. On trouve des exemples de ce phénomène d'apatridie parmi les Sinti et les Rom d'Allemagne depuis la deuxième guerre mondiale jusqu'à ces dernières années.⁷⁸ En outre,

bon nombre de Rom en séjour de longue de longue durée en Allemagne ne disposent que d'un statut temporaire appelé "toléré" ("duldung"). Un "duldung" n'est pas un permis de séjour – il s'agit tout au plus d'un arrêt à l'expulsion qui doit être renouvelé à intervalles réguliers, dans certains cas après quelques semaines seulement.⁷⁹ Les membres d'une même famille reçoivent souvent un "duldung" pour des périodes différentes, ce qui signifie qu'un chef de famille peut passer presque le plus clair de son temps à faire la file afin d'obtenir un renouvellement du statut pour les divers membres de sa famille.⁸⁰ Le statut de "duldung" comprend fréquemment des restrictions de mouvement, d'accès à l'emploi et diverses formes d'assistance sociale, bien que les dispositions varient d'un Land à l'autre.

69. Il n'existe pas de chiffres publiquement disponibles du nombre total de Rom qui sont en possession d'un statut de "duldung" en Allemagne. En 2002, le nombre de personne en statut "toléré" était d'environ 227.000, dont 146.838 vivaient en Allemagne depuis cinq ans au moins et 78.487 depuis plus de dix ans. Dans un grand nombre de cas, les enfants sous statut de "duldung" parlent couramment allemand et leur langue de première éducation est l'allemand. Des pratiques d'exclusion à l'égard des migrants rom ont également été enregistrées en Autriche, bien que le manque de pièces d'identité constitue également un sérieux

⁷⁷ Le principe qui veut que le statut d'apatride soit frappé d'anathème a été réaffirmé à maintes reprises par la communauté internationale. L'Article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), traitant des droits de l'enfant, stipule que "tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité". La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CRC) déclare en son Article 7: "L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux. [...]" Un certain nombre d'instruments juridiques internationaux traitent exclusivement de la question de l'apatridie. La Convention sur la réduction des cas d'apatridie comprend certaines dispositions qui préviennent l'apatridie en tant que perte de nationalité pour motif de changement du statut personnel d'une personne.

⁷⁸ Les Lois sur la citoyenneté d'Allemagne se basaient, jusqu'en 1999, uniquement sur l'ascendance et ne comprenaient pas de disposition relative à l'acquisition de la citoyenneté par naissance sur le territoire allemand et il a été fait régulièrement état de cas d'apatridie.

⁷⁹ Un certain nombre d'organismes internationaux ont fait part de leurs inquiétudes en ce qui concerne le traitement des non-ressortissants en Allemagne. C'est ainsi, par exemple, que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies s'est dit soucieux de l'absence de toute protection accordée de facto aux groupes minoritaires résidant en Allemagne pour de longues périodes (voir CERD/C/338/Add.14, 10 août 2000). La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) a fait remarquer que près de neuf pour cent de l'ensemble de la population (environ 7.000.000 de personnes) n'ont pas la nationalité allemande et a demandé une régularisation du statut de résidents étrangers de longue durée (voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe, second rapport sur l'Allemagne, adopté le 15 décembre 2000 et rendu public le 3 juillet 2001, p. 9).

⁸⁰ Mihok, Brigitte, Zurück nach Nirgendwo. Bosnische Romaflüchtlinge in Berlin, Berlin 2001, p. 76.

problème pour les Rom de Grèce.⁸¹

70. Les obstacles à effet d'exclusion qu'engendre l'absence de pièces d'identité peuvent être intimidants et, dans certains cas, le manque d'un seul document peut engendrer une "réaction en chaîne" qui empêche la personne d'obtenir d'autres documents. Ce problème est rarement abordé de façon systématique par la politique gouvernementale et les gouvernements des Etats membres devraient procéder à un "test de discrimination" de leurs procédures relatives à l'obtention de la citoyenneté afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux principes de non-discrimination de l'UE et se situent dans le champ d'application des conventions internationales sur le traitement des résidents temporaires et permanents.

ASPECTS DE LA SITUATION DES ROM EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

71. Le seul domaine peut-être où les lignes directrices de l'UE sur la collecte de données et l'utilisation d'indicateurs reconnaissent la valeur d'un contrôle des impacts de la politique sur les groupes ethniques est celui où celles-ci requièrent la fourniture de données sur les femmes qui appartiennent à ces groupes. Ainsi donc, alors que la possibilité de collecter des données liées à la politique sur des groupes ethniques est reconnue par l'UE, il n'est pas spécifié explicitement pour autant qu'il faille contrôler le genre.⁸² Ainsi donc, comble d'ironie, les données statistiques sur la situation des femmes rom dans les secteurs de l'inclusion sociale sont particulièrement faibles. Ces lacunes sont d'autant plus importantes que les rares études dont on dispose montrent que les femmes rom rencontrent encore plus de difficultés que les hommes rom et que les femmes de la population majoritaire dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et aux autres services nécessaires pour une inclusion

sociale complète.

72. Selon un certain nombre de rapports, on dénombre une proportion significative de femmes rom sans emploi.⁸³ Une particularité préoccupante de ce problème concerne le niveau élevé signalé de chômage parmi les femmes particulièrement vulnérables telles que les mères célibataires, les veuves et les victimes de violence domestique.⁸⁴ En l'absence de possibilités d'emploi appropriées, les femmes rom de plusieurs pays, parmi lesquels la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie, se sont engagées dans la prostitution. Ce phénomène s'accompagne d'un autre problème, celui du trafic de femmes rom, qui n'a pas encore suscité d'intérêt soutenu de la part des organisations internationales et des gouvernements nationaux. Autrement dit, il est impératif que les mesures de lutte contre le trafic n'alimentent pas des stéréotypes largement répandus concernant la criminalité des Rom.

73. Le suivi de terrain indique toutefois aussi que les femmes rom représentent, dans de nombreux cas, la première source de revenus de la famille, assurant souvent trois ou quatre emplois dans l'économie "grise" afin de garantir la subsistance de la famille. Au nombre de ces activités, on trouve la vente au porte à porte, le travail ménager, l'artisanat traditionnel et le travail agricole. L'exclusion du marché du travail officiel est particulièrement répandue dans des lieux tels que la République tchèque, où une loi à effet d'exclusion relative à la citoyenneté continue à avoir des effets négatifs sur la capacité des Rom à participer pleinement dans la société. Les femmes qui travaillent essentiellement dans l'économie grise se voient très fréquemment exclues d'une série de protections telles que les allocations de maternité, les pensions et congés pour raison médicale, et sont très exposées à l'exploitation.

74. L'extension du micro-crédit aux femmes a été considérée comme une stratégie possible per-

⁸¹ Voir le Centre européen du droit des Rom et Amnesty International/Greek Helsinki Monitor, *Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece* (Opération de nettoyage : l'exclusion des Rom en Grèce), Rapports nationaux Série No. 12, Avril 2002.

⁸² Ainsi, les objectifs des politiques d'inclusion sociale de l'Union européenne, par exemple, comprennent la promotion de "l'intégration sociale des femmes et des hommes exposés au risque d'une pauvreté persistante, en raison, par exemple d'un handicap ou parce qu'ils appartiennent à un groupe qui connaît des problèmes d'intégration particuliers." (voir le document de l'Union européenne, "La lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale – Définition d'objectifs appropriés", Bruxelles, le 30 novembre 2000, style de caractères en italique ajouté).

⁸³ Voir, par exemple, "Výzkum interetnických vztahu: zpráva", Brno: Masarykova Univerzita, 2002, p. 45.

⁸⁴ Présentation de Jennifer Tanaka sur le travail des femmes rom au Forum des femmes rom de la Banque mondiale/Open Society Institute Budapest, 29 juin 2003 (sur fichier auprès de l'ERRC)..

mettant d'améliorer leur indépendance économique. Comme le fait remarquer la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, "les programmes de micro-finance existants montrent que les femmes remboursent généralement mieux leurs emprunts que les hommes, tout spécialement dans le contexte de programmes basés sur un groupe ou sur une solidarité mutuelle. Il apparaît, en outre, que les prêts accordés aux femmes ont une plus grande répercussion, les femmes veillant à ce que les enfants puissent bénéficier de l'augmentation de revenus de la mère."⁸⁵

75. Bien que "l'augmentation de la scolarisation des mères ait un impact mesurable sur la santé de leurs enfants, sur la future scolarisation de leurs enfants et sur la productivité de l'enfant devenu adulte",⁸⁶ la recherche montre qu'il reste beaucoup à faire si l'on veut assurer l'accès complet et total des filles rom à l'éducation.

76. Ainsi, dans la municipalité de Suto Orizari, en Macédoine (la plus grande communauté rom de Macédoine), alors que la participation scolaire des filles et des garçons rom en enseignement primaire est presque égale dans les premières classes du cycle, les filles sont obligées d'aider aux travaux ménagers ou sont mariées très jeunes (entre 12 et 17 ans), quittant donc l'école dans les classes plus élevées.⁸⁷ En outre, "une fille rom qui vit dans le ghetto, comme ses parents et ses grands-parents avant elle, ne connaît pas d'autre vie. Tous les jours, elle rencontre des personnes qui ne sont pas allées à l'école ou qui n'ont pas achevé leurs études et des personnes sans emploi ou à emplois non qualifiés".⁸⁸ Ainsi donc, en l'absence de modèles de rôle

positif et de mentors, sous le poids de traditions enracinées dans le patriarcat, auquel s'ajoute la vaste question de la discrimination raciale, les filles rom restent sérieusement handicapées par rapport à une participation complète à l'éducation et aux bénéfices qu'elles pourraient en retirer. On prétend qu'une déségrégation des écoles et une interaction avec des personnes issues de milieux divers constituent une manière de rompre ce cycle défavorisant.⁸⁹

77. Dans le domaine des soins de santé, le programme ROMEUROPE (1998-2000), promu par Médicos del Mundo et cofinancé par l'Union européenne, a mené deux études empiriques – à la fois sociologiques et quantitatives – dans trois des pays qui ont participé à ce projet (la France, l'Espagne et la Grèce). Les données portant sur la santé des femmes rom socialement exclues font apparaître un nombre élevé d'avortements naturels, un manque de contraception (65%) et des taux de mortalité extrêmement élevés d'enfants (2.35%) et de nouveau-nés (2%), de huit fois supérieurs à ceux de la population générale.⁹⁰

78. Un thème redondant qui s'est dégagé de la recherche dans les divers pays concernés est celui de l'étendue de la discrimination dont sont victimes les femmes rom dans l'accès aux services de soins de santé. Dans bon nombre des pays soumis à l'étude, les Rom ressentent un profond sentiment d'hostilité à leur égard de la part des prestataires de soins de santé, de sorte qu'ils n'ont pas accès aux services médicaux sauf en cas d'urgence vitale. Il semble que cette question puisse avoir un impact plus grand sur les femmes rom que sur les hommes.

79. Les femmes rom sont souvent victimes de violence domestique. Ce n'est que tout récemment

⁸⁵ Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes "les femmes et les micro-prêts" para 41, 42, Doc. 9696 (13 février 2003) disponible à l'adresse: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9696.htm> (dernière visite le 2 avril 2004).

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Présentation de Zaklina Durmis sur le travail des femmes rom au Forum des femmes rom de la Banque mondiale/Open Society Institute Budapest, 29 juin 2003 (sur fichier auprès de l'ERRC).

⁸⁸ Présentation de Kalinka Vasileva sur le travail des femmes rom au Forum des femmes rom de la Banque mondiale/Open Society Institute Budapest, 29 juin 2003 (sur fichier auprès de l'ERRC).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Lamara, Farid: L'accès aux soins et à la santé de populations Rom/Tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe. Espagne, France, Grèce. Médecins du Monde. Paris, 1999 et Gilg, Anabelle : Données médicales et socio-démographiques: les populations Roms/Tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe - Espagne, France, Grèce. Médecins du Monde. Paris, 1999.

que les gouvernements de bon nombre des pays étudiés ont reconnu de façon générale l'existence de ce problème de violence domestique. Ainsi, la Fondation internationale d'Helsinki pour les droits de l'homme enregistre un manque de refuges et un manque de professionnels – dont des officiers de police, des médecins et des travailleurs sociaux – formés pour traiter les victimes de violence domestique en République tchèque.⁹¹ Etant donné la défiance des femmes rom à l'égard des fonctionnaires publics, il est peu vraisemblable que, même lorsque des centres de refuge seront créés, les femmes rom y auront pleinement accès, à moins que d'autres mesures positives ne les y aident. Le rapport de l'EUMC sur l'état de santé des femmes rom recommande, au nombre des stratégies que les gouvernements peuvent adopter pour traiter la violence domestique, une plus grande coordination avec les ONG de femmes rom et une formation des médiateurs de la santé.⁹²

80. Enfin, le traitement séparé ou l'absence de mention du genre et de la race dans un grand nombre de systèmes de collecte de données sape les politiques gouvernementales portant sur les Rom. Les politiques gouvernementales, souvent développées en référence à ces statistiques, ne traitent que rarement de la double discrimination dont sont victimes les femmes rom. La plupart des politiques gouvernementales portant sur les Rom passent sous silence la question de l'égalité entre sexes ou ne comportent que des dispositions inappropriées à cet égard. Lorsque les questions d'égalité entre les sexes sont abordées dans les politiques, elles se confinent souvent à des problèmes liés au mariage, à l'utilisation de contraceptifs ou à la responsabilité parentale. Pourtant, les stratégies gouvernementales sont d'une importance essentielle si l'on veut améliorer la situation des femmes rom et les gouvernements devraient intégrer une perspective liée au sexe dans leurs

stratégies relatives aux Rom, en s'appuyant sur une recherche précise qui identifie mieux les intérêts des femmes et les problèmes qui les affectent, au-delà du rôle traditionnel des soins maternels.⁹³

POLITIQUE TRAITANT DES VOYAGEURS AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS ET DES PERSONNES

81. Dans les pays où les Rom sont nomades, on a souvent pu constater des manquements au niveau de la prestation de services adéquats, particulièrement dans les domaines du logement, de l'éducation et des soins de santé. Certains pays ont créé cette déficience politique en adoptant d'autres politiques à l'effet préjudiciable. C'est ainsi qu'en Irlande et en Grèce, par exemple, la violation de propriété constitue une infraction pénale et les Rom nomades ou les Voyageurs peuvent être affectés de façon disproportionnée par ces lois relatives à la violation de propriété en raison du manque parallèle de mise à disposition de lieux de halte. Commentant des pratiques similaires au Royaume-Uni, le juge Bonello de la Cour européenne des droits de l'homme notait: "Nous sommes confrontés ici à une situation où une personne est "piégée" dans l'obligation de violer la loi parce qu'une autorité publique était protégée dans sa propre infraction."⁹⁴

82. En vertu d'un nouvel avant-projet de loi britannique de 2004 (l'avant-projet de loi de planification et de compensation), il sera possible pour les pouvoirs publics chargés de la planification d'émettre des "notifications d'arrêt temporaire" à tout développement qui n'a pas reçu un consentement de planification. Le fait est particulièrement inquiétant car on dispose de preuves documentées indiquant que les Tsiganes de Grande-Bretagne se voient refuser bien plus que ceux qui ne sont pas Tsiganes l'autorisation de planification pour de nouveaux développements.⁹⁵ Même lorsque l'offre d'un site est proposée à des communautés nomades,

⁹¹ Cité dans " Romani Women from Central and Eastern Europe: A 'Fourth World', or Experience of Multiple Discrimination" ("Les femmes rom d'Europe centrale et orientale: un "quart monde", ou l'expérience de la discrimination multiple) (Projet de ressources des femmes réfugiées, mars 2002) p.98.

⁹² Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, " Breaking the Barriers - Romani Women and Access to Public Health Care" ("Rompre les barrières - Les femmes rom et l'accès aux soins de santé publics), Vienne, 2003, pp. 63-64.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Opinion distincte du juge Bonello, Chapman contre Le Royaume-Uni, Application no. 27238/95, Jugement au fond, 18 janvier 2001.

⁹⁵ Voir Morris, Rachel and Luke Clements, At What Cost: The Economics of Gypsy and Traveller Encampments, Bristol: The Policy Press, 2002.

les installations (tout spécialement sur les sites plus anciens) sont bien souvent insuffisantes et médiocres en termes de fournitures d'infrastructure. En outre, la recherche a confirmé que, dans les cas où un site est mis à disposition de communautés nomades, l'emplacement des sites se trouve fréquemment (à 70% des cas) sur des espaces marginalisés et que certains sites publics se trouvent dans des environnements potentiellement dangereux. L'un de ces sites, situé dans l'ouest de Londres, a été créé en 1974 directement sous un complexe autoroutier surélevé.

83. Un certain nombre de personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont noté qu'outre les violations et l'exclusion sociale dont elles ont souffert des suites d'une expulsion forcée, l'apparition répétée d'articles dans les médias traitant de l'expulsion locale de groupes nomades de Rom ou de Voyageurs a mis en lumière, souvent de façon significative, le sentiment anti-Rom et a exacerbé un cercle vicieux dans lequel les décideurs politiques n'ont pas été capables ensuite de mettre en œuvre localement des offres de sites à l'intention des groupes nomades de Rom et de Voyageurs.

84. En France, les Voyageurs sont tenus de produire un "permis de voyage", lequel impose paradoxalement à un seul groupe ethnique une obligation concernant ce qui est un droit général, le droit à la liberté de mouvement. Par ailleurs, il est

inquiétant de constater que même les Rom non nomades peuvent être tenus de fournir un tel permis dans certaines régions et qu'un certain nombre de règles concernant la nécessité d'avoir une adresse permanente pour pouvoir voter excluent bon nombre de Voyageurs de la possibilité d'exercer leur droit de vote. Un nombre très limité de sites officiellement prévus en France comprennent une offre suffisante de services d'eau, d'électricité et d'autres services de base. Enfin, les Voyageurs connaissent une obstruction en raison de l'opposition des autorités locales lorsqu'ils tentent d'acheter un terrain et, s'ils y parviennent, ils rencontrent fréquemment des difficultés pour assurer l'approvisionnement en eau, en électricité et l'enlèvement des immondices et d'autres services publics.

85. Il existe un risque de voir les politiques traitant du nomadisme être appliquées aux communautés rom sans égard au fait qu'elles soient nomades ou pas. Ainsi, une décision ministérielle commune des ministres de l'intérieur ou de la santé de Grèce, intitulée "Disposition sanitaire pour la relocalisation organisée des nomades itinérants"⁹⁶ et prévoyant des réglementations s'appliquant aux approvisionnements des sites aurait servi à plusieurs reprises, selon des informations rapportées, à expulser des Rom hors de municipalités. Certains Rom ont même fait l'objet d'une poursuite pénale pour infraction de la Disposition

⁹⁶ Réf. No. A5/696/25.4-11.5.83.

⁹⁷ Les violations systématiques du droit des Rom à avoir un logement approprié font actuellement l'objet d'une action collective intentée contre la Grèce par le Centre européen du droit des Rom devant le Comité européen des droits sociaux en vertu de la Charte sociale européenne.

5. LES DÉFIS POLITIQUES

sanitaire.⁹⁷

1. Cette section du rapport identifie les thèmes émergeant du Chapitre 4, qui sont soit des facteurs de réussite des politiques traitant de l'intégration des Rom soit des facteurs expliquant leur manquement. Ces thèmes sont alors utilisés au Chapitre 6 en vue de détailler plus en profondeur les recommandations adressées à l'Union européenne, aux Etats membres et aux acteurs de la société civile.

RECONNAISSANCE DES MINORITÉS

2. Les questions relatives au statut des minorités ethniques et à la reconnaissance des Rom et autres groupes perçus comme "Tsiganes" continuent à poser un défi à un certain nombre d'Etats membres, parmi lesquels on peut citer, sans s'y limiter nécessairement, la France,⁹⁸ l'Allemagne,⁹⁹ la Grèce,¹⁰⁰ les Pays-Bas¹⁰¹ et la Slovaquie et, comme mentionné plus haut, l'Irlande. Même certains pays dotés de systèmes étendus de protection des droits des

minorités, tels que la Hongrie,¹⁰² continuent à refuser certains éléments essentiels des droits des minorités lorsqu'il s'agit de Rom. Il est urgent de pouvoir offrir une pleine reconnaissance aux Rom et aux autres minorités se trouvant dans des situations identiques dans tous les Etats membres, qu'ils soient nouveaux ou anciens, sans limitation arbitraire.

MANQUE DE DONNÉES STATISTIQUES SUR LES ROM

3. On se trouve confronté à une absence presque complète de données spécifiques aux Rom qui soient fiables et à disposition du public en ce qui concerne la politique d'antidiscrimination et d'inclusion sociale de l'UE. Dans certains pays, il existe un malentendu important parmi les chercheurs ainsi que les décideurs politiques et les responsables gouvernementaux quant au fait que la collecte de données sur les Rom et d'autres minorités ethniques violerait les lois de protection des données

⁹⁸ La France ne reconnaît pas légalement l'existence de minorités sur le territoire français et ne garantit aucun droit qui leur appartiendrait en propre.

⁹⁹ Aux fins des droits des minorités, l'Allemagne reconnaît seulement "les Sinti et Rom allemands", excluant donc les Rom de naissance étrangère des protections des droits des minorités.

¹⁰⁰ La Grèce n'avait pas ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au mois de février 2004 et le gouvernement grec a indiqué, à diverses occasions récentes, qu'il contestait l'idée selon laquelle la Grèce était une société multiculturelle. A ce sujet, on se reportera, par exemple, à (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Second rapport sur la Grèce, CRI (2000) 32, adopté le 10 décembre 1999, disponible à l'adresse: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Greece/. On trouvera les déclarations du gouvernement dans l'année du rapport.)

¹⁰¹ Au mois de février 2004, les Pays-Bas n'avaient pas encore ratifié la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, bien qu'ils aient signé la Convention en 1995.

¹⁰² Bien que la Hongrie offre des garanties étendues aux minorités (non migrantes), à l'automne 2003 la Hongrie n'avait toujours pas inclus 7 de ses 13 minorités officiellement reconnues (dont les Rom) dans les listes des minorités reconnues aux termes de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

¹⁰³ Par exemple, dans sa réponse à l'Avis Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales, le gouvernement allemand a déclaré que "L'Allemagne pourrait envisager de collecter de telles données en raison de considérations juridiques de base" (Commentaires par la République fédérale d'Allemagne sur l'avis du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur l'Allemagne (19 juillet 2002), référence GVT/COM/INF/OP/I(2002)008), Section III, Re Art. 3, numéro 75.

et ne serait donc pas légale.¹⁰³ Dans ses règles de protection des données, cependant, l'UE a invariablement affirmé que de telles règles s'appliquaient aux données personnelles et non aux données d'ensemble portant sur des groupes ni aux données dispersées par appartenance ethnique ou selon d'autres critères.¹⁰⁴ Un certain nombre d'organismes observateurs internationaux ont à la fois généralement demandé la fourniture de données sur la situation de groupes ethniques faibles et demandé de façon répétée aux Etats, y compris aux Etats membres de l'Union européenne, de leur fournir des données statistiques sur la situation de groupes ethniques dans divers secteurs.¹⁰⁵

4. Dans le cadre des processus d'inclusion sociale de l'Union européenne convenus au Conseil européen de Lisbonne en 2000, les gouvernements devraient fournir des données relatives aux dix "indicateurs primaires" et huit "indicateurs secondaires".¹⁰⁶ Bien que les règles relatives à la protection des données devraient, en principe, permettre la collecte et la publication de données réparties par appartenance ethnique, à condition qu'elles ne puissent être liées à une personne en particulier, les cadres de données de l'UE à ce jour n'ont pas spécifié d'indicateurs des impacts de l'ex-

clusion sociale sur les groupes ethniques. Ainsi donc, la publication de la Commission européenne "Statistiques sociales européennes: revenus, pauvreté et exclusion sociale", par exemple, ne comprend pas de données sur la situation des groupes minoritaires, dont les Rom, ou sur l'impact des forces d'exclusion sociale sur des groupes ethniques spécifiques.¹⁰⁷ La publication plus récente de la Commission intitulée "La situation sociale dans l'Union européenne en 2003", bien qu'elle fournisse aussi des données statistiques sur l'exclusion sociale, est tout aussi silencieuse sur les questions liées à l'impact de la discrimination raciale.¹⁰⁸ L'Annexe de statistiques au "Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale du document de travail du personnel de la Commission", bien que comprenant des données et de "nouveaux" indicateurs allant au-delà des 18 indicateurs d'exclusion sociale adoptés lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, ne comprend pas davantage de cadre pour la fourniture de données par appartenance ethnique.¹⁰⁹ La Commission a relevé elle-même la nécessité d'élaborer des données et des indicateurs dans les domaines abordés à Lisbonne.¹¹⁰

5. La Commission a soulevé la question de la collecte de données relatives à l'appartenance eth-

¹⁰⁴ Tout récemment, la Réglementation (CE) No 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 "sur la protection des personnes en ce qui concerne le traitement de données personnelles par les institutions et organes communautaires et sur la liberté de mouvement de telles données" déclare: "(a) il faut entendre par "données personnelles" toute information relative à une personne physique identifiée et identifiable mentionnée ci-après "sujet des données"; une personne identifiable est une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, en particulier par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs facteurs spécifiques à son identité physique, physiologique, mentale, économique, culturelle ou sociale".

¹⁰⁵ Pour un résumé de ces demandes de données statistiques, voir Goldston, James A., "Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination", in *Ethnic Monitoring and Data Protection: The European Context*, Budapest: CPS Books, Central European University Press – INDOK, 2001.

¹⁰⁶ Voir le Comité de protection sociale de l'Union européenne, "Rapport sur les indicateurs en matière de pauvreté et d'exclusion sociale", octobre 2001.

¹⁰⁷ Commission européenne, Eurostat, "Statistiques sociales européennes: Revenus, Pauvreté et Exclusion sociale", Tableaux détaillés, Communautés européennes, 2000.

¹⁰⁸ Commission européenne, Direction générale Emploi et affaires sociales, "La situation sociale dans l'Union européenne en 2003", Office des Publications officielles des Communautés européennes, 2003.

¹⁰⁹ (COM(2003)773 final)

¹¹⁰ Par exemple, le "Document de travail du personnel de la Commission: Progrès vers les Objectifs communs en matière d'éducation et de formation: Des indicateurs et des points de référence sont essentiels pour la mise en oeuvre de la méthode de coordination ouverte et pour la réussite de la stratégie de Lisbonne. Sans données valides et comparables, les Etats membres manqueront d'information quant à la manière dont leurs actions soutiennent l'obtention des objectifs de Lisbonne pour 2010. Cependant, il est urgent d'améliorer la situation afin de pouvoir mettre à disposition les données et indicateurs nécessaires." (Voir Commission des Communautés européennes, "Document de travail du personnel de la Commission: Progrès vers les objectifs communs en matière d'éducation et de formation: indicateurs et points de référence", Bruxelles, 21.1.2004, SEC(2004) 73).

nique avec les Etats membres mais n'a pas été en mesure de convaincre les bureaux de statistiques nationaux de la nécessité et de la faisabilité d'une telle collecte de données. Les bureaux de statistiques nationaux ont dès lors adopté diverses approches de la collecte de données d'appartenance ethnique, bon nombre d'entre eux ignorant cette question alors que d'autres prenaient des mesures en vue d'améliorer la situation. Ainsi, le Bureau britannique de statistiques nationales a publié récemment deux documents en cette matière: *Focus on Ethnicity and Identity et Ethnic Group Statistics: A guide for the collection and classification of ethnicity data*.¹¹¹ En reconnaissant que cette question était importante, la Direction générale Emploi et affaires sociales de la Commission européenne a toutefois ordonné l'exécution d'une étude internationale, détaillant les différentes méthodologies utilisées pour collecter les données relatives à l'appartenance ethnique, qu'elle pourra ensuite partager avec les Etats membres. En outre, elle a mis sur pied un groupe de travail chargé de discuter des obstacles à la collecte de données sur l'appartenance ethnique au niveau européen et d'explorer les voies possibles d'évolution. Dans ce contexte, la Direction générale prévoit une conférence européenne sur la collecte de données pour la fin de l'année 2004. Dans le même temps, il convient de faire remarquer que, même si la Commission se charge elle-même de collecter des données sur la nationalité et le sexe de ses propres employés, elle ne collecte toujours pas de données sur sa composition ethnique et est donc incapable de fournir des informations sur le degré de représentation des minorités ethniques parmi son propre personnel.

6. En outre, un manque global de données statistiques général sur la situation des Rom dans des secteurs clés rendent difficiles voire impossibles la conception, le suivi et l'évaluation de la politique et des programmes, particulièrement en ce qui concerne l'antidiscrimination et l'inclusion sociale. Les problèmes associés au manque de données statistiques sur les Rom constituent des questions cruciales tout au long de ce rapport. Il est nécessaire de clarifier la portée de la réglementation relative à

la protection des données et d'insister sur la nécessité de fournir des données réparties par appartenance ethnique (intégrant toujours spécifiquement des Rom) dans les domaines qui concernent la politique d'inclusion sociale.

7. L'un des moyens qui permettrait de stimuler la collecte et la publication de telles données consisterait à spécifier davantage les indicateurs nécessaires à l'élaboration de politiques d'inclusion sociale. Selon le processus de Lisbonne, les indicateurs primaires et secondaires, quoiqu'ils offrent une base importante sur laquelle travailler, ne sont pas encore assez complètement élaborés que pour pouvoir fournir les données requises à l'élaboration de politiques adéquates. Les domaines qui nécessitent une élaboration sont les suivants:

- i) L'extension des indicateurs à tous les domaines de la politique d'inclusion sociale, de telle sorte que la focalisation sur la pauvreté et l'emploi soit assurée par des renseignements similaires dans des domaines comprenant l'éducation, le logement, les soins de santé, la protection sociale et l'accès à la justice;¹¹²
- ii) L'affinement des indicateurs existants et le développement de nouveaux indicateurs en vue de mieux mesurer l'impact de la discrimination raciale et d'autres forces d'exclusion qui touchent les groupes ethniques, minoritaires et autres groupes faibles;
- iii) le développement d'indicateurs qui concernent davantage les Rom, tels que, par exemple, "les indices de ségrégation" pour l'enseignement, le logement et les soins de santé, etc.

8. Les lacunes actuelles au niveau des données statistiques spécifiques à la race privent les décideurs politiques d'une base d'action claire et justifiable. Elles privent aussi le public d'une information importante sur les sociétés dans lesquelles vivent les Européens et pourrait prêter crédit à ceux qui nient le fait que la race est un facteur de la vie publique ou que la discrimination existe. Les données, particulièrement lorsqu'elles indiquent de sérieuses disparités, peuvent compter parmi les outils les plus puissants dont on puisse disposer pour assurer une efficacité politique, pour faciliter le changement

¹¹¹ On notera cependant que les groupes de Rom/Tsiganes/Voyageurs n'étaient pas inclus dans le recensement britannique de 2001, sauf pour l'Irlande du Nord qui incluait une catégorie de "Voyageurs".

¹¹² Certains de ces domaines sont actuellement traités par les Indicateurs mais pas au niveau de détail que l'on trouve dans d'autres domaines.

social et pour garantir l'égalité raciale. Sans ces données statistiques, il existe peu d'informations concrètes qui puissent motiver un changement.

9. L'on admet cependant qu'il est également nécessaire de rassurer certains groupes ethniques quant à l'objectif visé par la collecte de données dans la mesure où, dans certains quartiers, subsiste une crainte de voir une telle collecte de données servir de base à une discrimination ultérieure. Ainsi donc, alors qu'en Irlande, les Voyageurs ont réussi à faire pression sur le gouvernement pour inclure une catégorie de Voyageurs dans le recensement national, un mouvement qui a permis des estimations officielles plus élevées du nombre de Voyageurs présents en Irlande, les groupes de minorité ethnique de Slovaquie, inquiets de l'utilisation des informations personnelles, ont soutenu l'introduction de la Loi No. 428 du 3 juillet 2002 sur la protection des données personnelles. Cette loi institue l'Office de protection des données personnelles, chargé de fournir un degré de protection plus élevé qu'avant aux sujets soumis à la collecte de données. Etant donné la nature partiellement subjective de l'appartenance ethnique, il faudrait développer une certaine confiance permettant aux minorités ethniques de s'identifier elles-mêmes plutôt que de laisser aux instances nationales ou locales le soin de définir l'appartenance ethnique et de collecter des données sur l'appartenance ethnique sans se référer aux groupes concernés et il faudrait permettre l'accès à toutes les données personnelles détenues.

10. En résumé, alors qu'il est admis que la Commission européenne prend des mesures en vue d'améliorer l'ampleur de la collecte de données sur l'appartenance ethnique au sein des Etats membres, une orientation supplémentaire sur la portée de la collecte de données et sur les méthodologies à utiliser s'impose. Elle devrait inclure la spécification des indicateurs d'impacts relatifs aux minorités ethniques, dont les Rom, dans les secteurs relevant de

l'exclusion sociale ainsi que la collecte de données sur l'appartenance ethnique au niveau de l'UE. Il serait également utile que la Commission commence à procéder à un suivi de sa propre composition ethnique afin de faciliter la conformité avec sa propre Directive d'égalité raciale. En dépit de cette recommandation, le manque de données ne devrait pas être considéré comme une excuse pour ne pas agir au niveau de l'élaboration de politiques spécifiques aux Rom dans l'UE et dans l'ensemble des Etats membres. Au contraire, c'est en poursuivant les efforts consentis pour améliorer les séries de données que l'on devrait pouvoir parvenir à l'élaboration de politiques de plus en plus ciblées et efficaces.

INADÉQUATION DE LA RÉPONSE POLITIQUE

11. Dans le domaine de la politique d'inclusion sociale, bien que les nouveaux Etats membres à forte présence de populations Rom aient explicitement désigné les Rom comme groupe cible de leurs politiques d'inclusion sociale, dans les anciens Etats membres, seuls cinq pays sur les quinze (la Finlande, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne) ont à ce jour désigné les Rom comme un groupe cible dans leurs Plans d'action nationaux. Les Rom ne sont pas cités dans les Plans d'action nationaux d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de France, d'Allemagne, d'Italie, des Pays-Bas, de Suède et du Royaume-Uni bien que les rapports provenant de tous ces pays indiquent que les Rom ont besoin d'actions politiques ciblées visant l'inclusion sociale et l'élimination des pratiques discriminatoires. En outre, certains groupes souffrant d'un traitement discriminatoire, tels que les "Tsiganes" ou d'autres groupes similaires – tels que les Voyageurs en République d'Irlande¹¹³ — ne sont pas encore complètement couverts par l'interdiction de traitement discriminatoire fondé sur des motifs de race ou d'origine ethnique.

12. Dans les situations dans lesquelles les besoins d'une minorité ont été identifiés clairement,

¹¹³ Une conséquence de la non-reconnaissance des Voyageurs comme groupe ethnique en Irlande signifierait que la Directive 2000/43/CE, le document premier de l'Union sur les lois qui interdisent la discrimination raciale, ne s'appliquerait pas clairement au traitement discriminatoire des Voyageurs. La position du gouvernement irlandais sur cette question contraste avec celle du gouvernement du Royaume-Uni, à l'exception de l'Ecosse, où des groupes similaires sont reconnus aux fins de la loi d'égalité raciale du Royaume-Uni. Les premiers obstacles qui s'opposent à la reconnaissance des Voyageurs en Irlande comme groupe ethnique s'avère découler du débat portant sur les origines des Voyageurs, des questions qui ne concernent qu'indirectement l'application des lois et politiques égalitaires. De façon ironique, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, "les Voyageurs de souche irlandaise" sont définis dans la loi comme un groupe ethnique couvert par les Lois sur les relations entre races.

il arrive souvent que le niveau de réaction politique ne corresponde pas au niveau du besoin évalué. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, par exemple, l'Office for Standards in Education (OFSTED) a publié deux rapports sur l'éducation des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs (1996 et 2003) dans lesquels il était estimé que 12.000 de ces élèves n'étaient même pas inscrits dans des écoles. Bien que certaines mesures aient été prises suite au rapport de 2003, les mesures significatives prises après le rapport de 1996 furent peu nombreuses.

13. Lorsque des politiques spécifiques aux Rom existent, elles sont peu nombreuses à avoir fait preuve d'un impact durable. Plusieurs des anciens Etats membres ont commencé à entreprendre des politiques à cet égard dans les années 1980 ou même plus tôt. Dans certains domaines, ces politiques ont produit des résultats mais loin du niveau requis selon la politique d'inclusion sociale et d'antidiscrimination actuelle. En Espagne, par exemple, en dépit d'une politique globale en vigueur depuis la fin des années 1980, lorsque des données existent (comme le taux de Rom en prison), il existe de sérieuses raisons de craindre que la politique ne soit pas parvenue à fournir les résultats escomptés.

14. La plupart des politiques gouvernementales globales en vigueur en Europe centrale et orientale ne sont pas antérieures à 1996 (Hongrie) et, dans la plupart des cas, ont été adoptées plus récemment encore. A ce jour, elles restent sous-financées, cantonnées à des stades préliminaires de mise en application et ressemblent souvent davantage à un menu de résultats escomptés plutôt qu'à des politiques réalistes et viables. Partout aussi l'on peut observer la présence de déficiences significatives en termes de cibles pour évaluer la réussite des politiques existantes; il est difficile de discerner clairement les critères auxquels aspirent les décideurs politiques dans la mise en œuvre de nombreuses politiques relatives aux Rom.

15. La consultation des Rom et leur participation dans la conception et la mise en œuvre de politiques destinées à leur porter profit sont actuellement très modestes, lorsqu'elles existent, et sont généralement hésitantes. Ce statu quo contraste singulièrement avec les procédures standard bien établies en ce qui concerne les autres groupes de minorités ethniques et culturelles dans un certain

nombre d'Etats membres de l'Union européenne.

16. En outre, les Etats membres de l'UE ont adopté, dans certains cas, des mesures qui ont éliminé les avantages précédents. En 1994, par exemple, les législateurs du Royaume-Uni ont supprimé l'obligation des municipalités de fournir des sites de halte aux Tsiganes et Voyageurs, érodant ainsi sérieusement près de trois décennies de progrès dans le secteur du logement, de l'éducation et d'autres mesures positives pour les Voyageurs.¹¹⁴

CAPACITÉ ET VOLONTÉ AU NIVEAU LOCAL

17. L'opposition locale constitue une force extrêmement puissante qui vise à saper les projets d'inclusion sociale ciblant les Rom. Les pouvoirs publics locaux utilisent fréquemment des pouvoirs discrétionnaires pour bloquer la mise en application des projets qui visent l'amélioration de la situation des Rom. L'un de ces développements a avorté en 2003, dans le village slovaque de Svinia, où, en mars 2003, le Conseil municipal a décidé, dans sa résolution 34/2004, "d'approuver la cessation des activités actuellement menées dans le village avec les organisations Habitat for Humanity International et la Canadian International Development Agency". Le Conseil municipal avait voté précédemment l'apport de modifications à un projet d'infrastructure proposé, dont la nature, tout le monde le savait, disqualifierait ce projet pour tout financement mis à disposition par l'UE dans le cadre du programme Phare 2001. Par ses deux décisions, le Conseil municipal de Svinia a choisi de refuser plus d'un million d'euros d'assistance d'infrastructure plutôt que d'aider sa communauté rom locale. On ne voit pas clairement les mesures qui peuvent être utilisées pour vaincre l'absence de volonté locale à rechercher un financement du développement bien qu'il apparaisse clairement que, dans certains contextes, comme lorsqu'il est question de préjudice et de ségrégation à caractère racial, il soit nécessaire de recourir à toutes les sanctions juridiques disponibles.

18. De façon similaire, des fonctionnaires locaux en Grèce ont sapé les récents efforts consentis par le gouvernement grec en vue de mettre en œuvre les politiques relatives aux Rom.¹¹⁵ En effet, l'information concernant les actions destinées à assister les victimes de tremblements de terre (principale-

¹¹⁴ Justice pénale et Loi sur l'ordre public, 1994.

ment ou exclusivement des non Rom) et prévues par le premier Plan d'action national grec de lutte contre l'exclusion sociale contraste avec les mesures prises par les pouvoirs publics grecs pour loger les Rom:

"[...]103 villages étaient formés de maisons préfabriquées transférables. En moins de 4 mois, 6.854 maisons de ce type ont été créées. Trois mois après le tremblement de terre, aucune victime du tremblement de terre ne vivait sous tente."¹¹⁶

19. Ces chiffres méritent d'être cités car ils indiquent les moyens et capacités de l'administration publique grecque sous des conditions de volonté politique suffisantes et parce qu'ils fournissent des données très précises quant au nombre de logements unitaires fournis aux victimes de tremblements de terre (principalement ou exclusivement des non Rom). Malgré l'existence de deux politiques gouvernementales – lancées respectivement en 1996 et 2001 – visant l'amélioration de la situation des Rom en matière de logement en Grèce, aucune donnée similaire sur l'offre de logements aux Rom n'a été portée à la connaissance de l'équipe de recherche par le gouvernement grec.

20. Un grand nombre de personnes impliquées directement par les décideurs politiques gouvernementaux et le programme Phare en Europe centrale et orientale ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant à la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre correctement la politique de l'UE, particulièrement dans la mesure où un financement structurel devient disponible suite à l'élargissement en mai 2004, ceci en dépit des efforts déployés, particulièrement en Hongrie, pour renforcer la représentation des Rom au niveau local par l'établissement de gouvernements locaux rom. On craint que les pouvoirs publics dans la région puissent à présent manquer des moyens de tirer profit du Fonds social

européen et du Fonds européen de développement régional, particulièrement au vu des exigences de financement correspondantes.

DES POLITIQUES GÉNÉRALEMENT PRÉJUDICIALES AUX PAUVRES

21. Certains Etats membres de l'UE ont pris des mesures qui ont eu un large impact préjudiciable sur les pauvres et, en conséquence, des impacts spécifiques sur un segment disproportionnellement large de la population rom représentée parmi les pauvres et extrêmement pauvres. Ainsi par exemple, l'affaiblissement sensible des droits des locataires partout en Europe centrale et orientale et particulièrement en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie, en Roumanie et en Slovaquie, suite aux changements du cadre juridique, ont réduit l'effet des mesures politiques dans d'autres domaines. La Hongrie doit être considérée ici comme un exemple des pires pratiques. En mai 2000, et ce malgré des indications manifestes d'un niveau élevé d'hostilité à l'égard des Rom aux niveaux locaux, les législateurs hongrois ont modifié la législation, autorisant le notaire – un employé de la municipalité – à ordonner des expulsions sans procédure judiciaire.¹¹⁷ La décision ordonnant l'expulsion doit être mise en application dans les huit jours et les pourvois en appel n'impliquent pas la suspension de l'ordonnance.

22. De façon significative, la loi modifiée comprend des dispositions destinées à protéger le mobilier expulsé mais pas les locataires. Bien que le système judiciaire hongrois ait tenté d'améliorer l'impact de ces règles en utilisant des moratoires sur les expulsions forcées en hiver, ces mesures provisoires n'ont pas eu d'impact global durable et les Rom ont fait l'objet d'expulsions forcées de façon disproportionnée.¹¹⁸ Selon une étude observant les médias hongrois durant la période du 1er janvier 2003 au 1er novembre 2003, dans 55 pour

¹¹⁵ Par exemple, le grand quotidien grec Eleftherotypia du 27 janvier 2003 citait les propos de M. Evangelos Sisamakias, le Maire de Nea Alikarnassos, Crète, qui avait déclaré: "Vous ne pouvez avoir une implantation de Tsiganes près d'un terrain de basket-ball, qui fait partie des installations olympiques de 2004, parce que les Tsiganes entachent l'esthétique et, en outre, se livrent à un trafic de drogues... Je ne peux nier que je ne souhaite pas avoir de Tsiganes dans ce secteur."

¹¹⁶ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Ministère de la Santé et du Bien-être, Ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, Ministère de l'Education et des Affaires religieuses, Ministère de l'économie et des Finances nationales, Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2001-2003, juin 2001, p.48, disponible à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001e_en.pdf.

¹¹⁷ La Loi sur le logement 1993/LXXVII, telle que modifiée par la Loi 2000/XLI.

cent des cas d'expulsion ou de menace d'expulsion signalés, les victimes ont été identifiées comme étant des Rom, bien que les Rom ne comptent que pour 6 pour cent environ dans la population totale de Hongrie.¹¹⁹ L'inclusion sociale n'est pas un objectif réaliste à moins qu'il existe un engagement systématique à apporter un changement structurel aux systèmes actuels.

LES ROM ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

23. Dans un certain nombre de régions, tout particulièrement en Europe centrale et orientale, les questions relatives aux Rom sont particulièrement urgentes dans les secteurs ciblés pour un développement régional. La région du nord-est de la Hongrie, la Slovaquie centrale et orientale et la Pologne méridionale sont autant de zones dans lesquelles, d'une part, la pauvreté est répandue et l'infrastructure est pauvre et, d'autre part, les populations rom sont particulièrement importantes. Dans d'autres régions, comme Miskolc en Hongrie et Ostrava en République tchèque, les coupes dans les subventions accordées à l'industrie lourde ont provoqué un déclin économique et ces zones aussi bénéficieraient d'une approche d'investissement qui inclurait explicitement l'attention portée aux problèmes des Rom.

24. Les programmes de l'UE – et en particulier le Fonds européen de développement régional (FEDER) – conviennent particulièrement au traitement de ces questions, pourvu qu'un financement suffisant soit affecté à l'inclusion des Rom dans des secteurs qui bénéficient d'un tel financement. En outre, les Cadres communautaires d'appui (CCA) pour 2004-2006, conclus avec la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, reconnaissent l'importance des questions relatives aux Rom et ont adopté des stratégies destinées à combattre l'exclusion des Rom. C'est ainsi, par exemple, que le CCA pour la République tchèque comprend un élément traitant l'intégration sociale et l'égalité des chances, qui, avec le soutien de fonds

structurels de l'UE, a le potentiel de contribuer de manière significative à l'amélioration de la situation des Rom. Dans le cas de la Slovaquie, le Ministère à la construction et au développement régional, responsable de l'administration des fonds structurels, institue la Commission de travail du CCA pour le Développement des communautés rom afin de tirer profit du financement potentiel de l'UE. Cependant, les actions soutenues par les fonds structurels souffrent particulièrement de la non-disponibilité de données ethniques, ce qui peut avoir une incidence sur le ciblage des actions et leur efficacité.

25. Néanmoins, comme mentionné plus haut, les politiques centrales peuvent être rendues inefficaces par une insuffisance de l'engagement et des connaissances au niveau local. L'intention est d'utiliser les fonds structurels en vue d'améliorer les moyens aux niveaux locaux. C'est ainsi, par exemple, que la République tchèque a accepté un élément du CCA pour le Développement des ressources humaines dans les régions. Il n'existe pas de raison permettant d'expliquer pourquoi cet élément ne devrait pas être utilisé, notamment, pour assurer la formation du personnel gouvernemental local en matière d'antidiscrimination et de diversité. Des budgets séparés devraient être alloués à la formation du personnel des gouvernements locaux et d'ONG portant sur les procédures d'application de fonds structurels.

ETATS NON MEMBRES

26. Bien que ce rapport ne traite que de la situation des Rom dans l'Union européenne, les liens entre les populations rom dans l'Union et celles qui se trouvent hors des frontières de celle-ci ainsi que les éléments qui les incitent à immigrer dans l'UE signifient que les politiques de l'UE conçues pour traiter la situation des Rom dans l'Union doivent également prendre en considération leur situation dans le reste de l'Europe. C'est particulièrement le cas lorsque l'UE dirige des programmes destinés à préparer les Etats à l'adhésion ou lorsqu'elle dirige des

¹¹⁸ Pour une liste non exhaustive des cas d'évictions forcées documentées par l'ERRC avec le soutien du Ministère des Affaires étrangères norvégien et l'Ambassade britannique à Budapest, voir "Commentaires du Centre européen du droit des Rom (ERRC) et du Centre sur les Droits au logement et les évictions (COHRE) à l'occasion de l'Examen de l'Article 16 de Grèce, de Hongrie et de Turquie sous le cycle de supervision de la Charte sociale européenne XVII-1", 1er décembre 2003, disponible sur le site web de l'ERRC: <http://errc.org/publications/indices/housing.shtml>.

¹¹⁹ Données tirées du Profil national du Parlement européen sur la Hongrie. Disponible à l'adresse Internet suivante: http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/applicants/pdf/hungary_profile_en.pdf.

programmes d'aide externe, les deux pouvant traiter des questions relatives aux Rom. Dans ces pays, les politiques de l'Union européenne qui ont une incidence sur les Rom restent insuffisamment développés et mises en oeuvre. Les pays de l'ex-Yougoslavie (à l'exception de la Slovénie) et l'Albanie ("Balkans de l'Ouest") restent un sujet de préoccupation particulier à cet égard.

27. Bien que la Direction générale Relations extérieures finance cinq projets, pour une valeur de 2,5 millions d'euros, qui ciblent les Rom dans les Balkans et l'Ukraine et sept projets pour minorités, pour une valeur de 7,5 millions d'euros, qui comprennent des Rom au nombre de leurs bénéficiaires, l'ampleur du problème est telle qu'un effort multinational bien plus important s'impose. Un cofinancement plus étendu est possible dans le futur étant donné que les projets susmentionnés sont administrés en coopération avec le Conseil de l'Europe, l'OSCE et des ONG européennes et locales et que la programmation de la Direction générale pour 2005/2006 devrait normalement inclure un élément de protection puissant de protection des minorités et d'antiracisme dans les Balkans et dans d'autres pays.

28. En dépit de cette présence, la situation des Rom n'a pas été suffisamment soulignée par le passé dans les structures politiques de l'Union européenne. Non seulement la situation dans les Balkans occidentaux est comparable à celle que l'on trouve dans l'Europe centrale et orientale en ce qui concerne les Rom mais les Rom ont subi un nettoyage ethnique hors du Kosovo perpétré par des Albanais de souche suite au retrait des troupes yougoslaves de la province et au retour de plusieurs centaines de milliers de personnes de souche albanaise. Actuellement, en dépit de l'intense pression exercée en vue d'offrir aux Rom, à d'autres considérés comme "Tsiganes" et minorités en général une sécurité au Kosovo, de sorte que les retours puissent commencer, les pouvoirs publics ne sont pas encore parvenus à offrir une telle sécurité. Selon les pouvoirs publics locaux, aucune personne n'a jamais été poursuivie pour un délit raciste contre les Rom ou contre les Tsiganes au Kosovo et l'impunité pour fait de violence à motivation raciale perpétré contre des personnes considérées comme "Tsiganes" est actuellement totale.

29. Un grand nombre de Rom (et d'autres considérés comme "Tsiganes") sont déplacés et vivent dans des conditions extrêmes en Serbie et au Mon-

ténégro. On dénombre également des milliers de Rom réfugiés dans des pays tels que la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine, malgré la très faible capacité de ces pays à leur offrir une protection efficace. Les réfugiés rom provenant du Kosovo sont dispersés dans toute l'Europe et des indications laissent penser que les Rom et d'autres personnes appartenant à des groupes considérés comme "tsiganes" sont plus nombreux à quitter le pays, souvent par des voies clandestines, plutôt qu'à rester. L'accord de paix de Dayton qui a mis fin au conflit en Bosnie-Herzégovine et prévoyait des arrangements administratifs pour la période postérieure au conflit, a entraîné l'exclusion structurelle des Rom, ces dispositions enchâssant des accords tripartites pour les trois groupes belligérants, à l'exclusion de tous les autres. Pour ces raisons et d'autres liées à la situation postérieure au conflit, il n'existe toujours pas, près de dix ans après la fin du conflit, de conditions appropriées prévoyant le retour et l'intégration des Rom en Bosnie-Herzégovine. Il existe également d'importantes causes de préoccupation au sujet de la situation des Rom dans un certain nombre de pays de l'ancienne Union soviétique.

30. En raison de la proximité des pays des Balkans de l'Ouest et de l'ancienne Union soviétique par rapport à l'UE et en raison de la fuite loin des persécutions ethniques et de l'extrême pauvreté ainsi que de la taille même des communautés rom exclues dans ces pays, l'échelle de l'aide financière et le degré de conseil politique offert doivent l'un comme l'autre être considérablement accrus.

MIGRANTS ET RÉFUGIÉS

31. On notera que les efforts destinés à aboutir à une union économique et politique toujours plus serrée se sont accompagnés de mesures plus rigoureuses que jamais dans les Etats membres en ce qui concerne le traitement des migrants et les droits des migrants et des réfugiés. Les éléments qui suivent ont eu un impact particulier sur les communautés rom:

- Des pratiques et des politiques frontalières racialement discriminatoires dans un certain nombre d'Etats membres (le plus notable étant le Royaume-Uni);
- Des expulsions collectives de Rom par les gouvernements d'un certain nombre d'Etats membres (et pour lesquels deux gouvernements [ceux de Belgique et d'Italie] se sont retrouvés en situ-

ation de violation de la loi européenne relative aux droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme, ou ont résolu la question par voie extrajudiciaire en raison de découvertes imminentes de violations);

- L'érosion des protections des réfugiés.

32. La population rom de certains Etats membres, tels que l'Autriche, peut comprendre jusqu'à 80% de personnes qui ne sont pas citoyens d'un Etat membre de l'UE. Parmi les pays d'origine communs de Rom non ressortissants de l'UE qui migrent dans l'Union européenne, on peut citer les pays candidats à l'adhésion que sont la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie mais aussi, plus particulièrement, les pays qui ne sont par encore candidats à l'adhésion à l'Union européenne, tels que l'Albanie, la Macédoine et Serbie et le Monténégro, mais qui se trouvent très proches de l'Union européenne. L'échec continu de l'intégration de telles personnes, qui peuvent être des résidents à longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne, occasionne un préjudice psychologique ainsi que socio-économique à ces personnes.

33. Enfin, il existe des caractéristiques problématiques du cadre législatif d'antidiscrimination de l'UE dans la mesure où il se rapporte à des non-ressortissants. Dans les dispositions générales de la Directive, en son Article 3(1), la Directive stipule que son champ d'application s'étendra à "toutes les personnes". Toutefois, l'Article 3(2) de la Directive 2000/43/CE déclare: " La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des Etats membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés." A ce jour, il n'existe aucune jurisprudence permettant d'indiquer comment la disparité entre les dispositions de l'Article 3(1) et de l'Article

3(2) devrait être réglée. La friction entre ces deux dispositions fait craindre que des personnes puissent souffrir de discrimination raciale et n'aient aucun recours si l'auteur du fait discriminatoire justifie son action en se fondant sur le motif que la personne concernée est un ressortissant d'un pays tiers. La disposition est nettement en désaccord avec le droit international en matière de droits de l'homme.¹²⁰

INACCESSIBILITÉ DU FINANCEMENT

34. L'efficacité des politiques de l'UE dépend dans une très large mesure de l'accessibilité du financement subséquent et l'on estime généralement qu'à l'heure actuelle, le financement de l'UE est fragmenté, complexe et est très difficile d'accès, particulièrement pour les acteurs de la société civile. En outre, la complexité du financement n'encourage pas la transparence dans la demande et l'utilisation des fonds. L'on a pu observer que le programme Phare a été particulièrement réussi lorsque les projets avaient été conçus dans l'objectif de créer les moyens pour la partie concernée de travailler selon les futurs mécanismes de financement structurels, facilitant l'accès futur aux fonds discrétionnaires de l'UE.

LE BESOIN D'UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE D'INTÉGRATION DES ROM

35. L'ampleur des problèmes auxquels se trouvent confrontés les Rom a conduit tout récemment à une proposition voulant que l'Union européenne adopte une Directive d'intégration des Rom. Dans son "Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne pour 2003", daté de janvier 2004 mais publié seulement le 26 mai, 2004, le Réseau d'experts indépendants en droits fondamentaux de l'Union européenne a recommandé l'adoption d'une "Directive qui vise spécifiquement à encourager l'intégration des Rom".¹²¹ Ce Réseau d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne a été institué par la Commission

¹²⁰ Voir, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Chacune de ces conventions spécifie que les droits sont communs à toutes les personnes indépendamment, parmi d'autres critères, de la nationalité.

¹²¹ Réseau d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne, "Rapport 2003 sur la situation des Droits fondamentaux dans l'Union européenne", Bruxelles, janvier 2004, p. 103. Le texte intégral du "Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne pour 2003" est disponible sur le site web de la Direction générale Justice et Affaires intérieures de la Commission européenne, à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

européenne à la demande du Parlement européen et a reçu pour charge de surveiller le respect des droits fondamentaux dans les Etats membres et dans l'Union. Il se compose de juristes de renom originaires de tous les Etats membres de l'UE.

36. En exposant la nécessité d'une telle Directive, le Réseau d'experts de l'Union européenne note tout d'abord que "Le concept d'un service universel [...] devrait tout particulièrement prendre en compte la situation spéciale des communautés qui vivent dans des conditions de ségrégation, isolées du reste de la société, spécialement lorsque de faibles revenus constituent un obstacle à l'utilisation de moyens de transport payants. Le cas des Rom se présente en ces termes dans plusieurs Etats".

37. Le rapport du Réseau d'experts en droits fondamentaux de l'UE poursuit: "La plus importante contribution que la Communauté européenne pourrait apporter à la protection des minorités, dans le cadre de ses compétences actuelles, consisterait à adopter une Directive qui viserait spécifiquement à encourager l'intégration des Rom". Les Avis du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales remet en question la pertinence de la Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, même si elle protège les Rom contre toute discrimination fondée sur le motif de l'appartenance à un groupe ethnique. On trouvera plus loin dans le présent rapport un exposé détaillé des motifs d'une telle Directive dans divers secteurs tels que l'emploi, le logement, l'éducation et la santé.

38. Enfin, le Réseau d'experts en droits fondamentaux de l'UE note que la loi d'antidiscrimination de l'UE ne couvre pas à l'heure actuelle les questions relatives à l'accès aux documents personnels: "La Directive 2000/43/CE n'interdit pas la discrimina-

tion dans la délivrance de documents administratifs. De tels documents, cependant, sont souvent requis pour pouvoir accéder à certains avantages sociaux qui constituent, particulièrement pour des personnes marginalisées, une aide essentielle à l'intégration. C'est une autre raison pour laquelle une Directive visant spécifiquement les Rom est indispensable. L'Article 13 de la CE constitue la base juridique appropriée pour une telle Directive."¹²²

39. Les auteurs du présent rapport estiment qu'il existe suffisamment de preuves pour soutenir les conclusions des Experts en droits fondamentaux de l'UE et que, sans une telle Directive, l'impulsion poussant les Etats membres à intégrer les Rom et d'autres groupes considérés comme "Tsiganes" ne sera pas suffisante. Il convient de reconnaître toutefois que cette proposition soulève un certain nombre de questions pratiques et juridiques. Tout d'abord, dans quelle mesure les défis identifiés pourraient-ils être traités par une meilleure mise en œuvre et mise en vigueur de la législation d'antidiscrimination nationale et européenne existante? Deuxièmement, est-il souhaitable de proposer ou d'adopter une législation qui cible un groupe de minorité ethnique spécifique, contre un cadre général pour l'égalité de traitement dont pourraient bénéficier toutes les minorités? Troisièmement, dans quelle mesure l'UE est-elle compétente pour imposer des exigences d'action positive, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes? Si cet avis juridique devait s'opposer à la sortie d'une telle Directive, l'inclusion des Rom dépendrait d'une série d'initiatives individuelles simples mais importantes qui pourraient cependant, collectivement, avoir un effet similaire à celui d'une Directive et dont on trouvera une présentation détaillée

¹²² Ibid., pp.102-107.

6. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS, VOIES D'ÉVOLUTION

lée au chapitre suivant.

1. Un certain nombre de recommandations et d'idées générales ont été mentionnées dans diverses parties du texte de ce rapport et on trouvera ci-dessous un résumé des principaux points d'action. Il conviendrait tout au long d'insister sur le fait que, afin que la question des Rom soit effectivement prise en considération dans les politiques, des initiatives ciblées sont requises tout en encourageant l'inclusion des Rom dans les politiques par approches intégrées. Cette position est adoptée tout en sachant que la législation et les politiques d'approche intégrée n'ont, par le passé, amélioré d'aucune manière concrète la situation des Rom et en sachant que, pour diverses raisons, le groupe est fréquemment exclu des programmes et des projets conçus pour profiter à des groupes marginalisés. En outre, comme les femmes rom souffrent souvent d'une double discrimination, une attention toute particulière devrait être accordée aux aspects de la politique relatifs à l'égalité entre les sexes afin de s'assurer que les propositions prennent pleinement en compte la situation des femmes rom.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DE L'UE

2. Système directeur. Une conclusion clé de cette étude de recherche est que l'UE devrait clairement et explicitement identifier les Rom dans les politiques existantes et globales d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations et ne pas supposer simplement que les Rom seront effectivement couverts par de telles politiques.

3. Il est nécessaire que les politiques soient efficacement dirigées par un organe doté d'une influence et d'une autorité suffisantes pour garantir que les départements de l'UE, les gouvernements des Etats membres et les autres parties prenantes prennent des mesures décisives pour cibler l'intégration des Rom. La Commission européenne devrait donc améliorer la cohérence interne et l'efficacité de ses politiques et de son action concernant les Rom en

établissant un groupe de coordination permanent portant sur la politique des Rom, en assurant la représentation d'un nombre minimal de membres de la DG Emploi et affaires sociales, de la DG Education et culture, de la DG Santé publique, de la DG Environnement, de la DG Justice et affaires intérieures, de la DG Elargissement et de la DG Eurostat ainsi que des représentants des instruments de financement concernés. La Commission devrait envisager sérieusement l'établissement d'unités de liaison ou de responsables rom dans l'ensemble de la Commission afin de s'assurer que les politiques sont effectivement mises en œuvre à tous les niveaux. La Commission européenne devrait explicitement ajouter la responsabilité de la Commission en ce qui concerne les questions liées aux Rom au portefeuille d'au moins un Commissaire, qui devrait également fournir un point de contact pour les MPE qui ont une responsabilité ou un intérêt dans l'intégration des Rom.

4. La Commission européenne pourrait aller plus loin en facilitant la création d'un groupe directeur paneuropéen sur les questions de Rom impliquant les organes appropriés de l'UE, les organes du Conseil de l'Europe appropriés, l'OSCE, les gouvernements des Etats membres, les représentants d'initiatives telles que la Décennie de l'inclusion des Rom et le Forum européen des Rom ainsi que des représentants d'organisations de la société civile concernées si ces organisations le jugeaient utile. Un tel organe pourrait se réunir régulièrement afin de s'assurer de la cohésion des politiques spécifiques aux Rom menées partout en Europe, afin de joindre leurs forces sur des initiatives spécifiques et de garantir une répartition rationnelle de l'effort et d'éviter les redondances.

5. Ces initiatives devraient promouvoir activement la participation des Rom dans les prises de décisions, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques. En conséquence, la Commission devrait déployer des efforts pour recruter des Rom dans

ses propres structures et offrir une formation aux Rom portant sur les questions liées à l'UE, y compris la mise sur pied de programmes de formation directement au sein des institutions de l'UE. Cela pourrait inclure des programmes de stage interne au sein de la Commission européenne et du Parlement ainsi que dans les Délégations de la Commission européenne dans les pays candidats et autres et dans des agences telles que la future Agence des droits humains (actuellement l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes). Les nombreuses organisations internationales financées par la Commission européenne devraient également promouvoir l'embauche intégrante, la formation et d'autres implications des Rom. Toutes les initiatives menées au niveau de l'UE devraient avoir pour but d'assurer la mise en œuvre effective des politiques visant à améliorer la situation matérielle et de respect des droits humains des Rom en Europe, y compris dans les Etats membres et les pays situés au-delà des frontières de l'UE.

6. Racisme anti-Rom. Ce rapport fait référence en divers points aux niveaux élevés du sentiment anti-Rom en Europe. L'hostilité envers les Rom a été notée de façon répétée comme un obstacle à des politiques gouvernementales durables sur les Rom. Des instruments de l'UE devraient être utilisés en vue d'une sensibilisation à la situation des Rom dans la société et en vue de mettre sur pied une coalition paneuropéenne en faveur des Rom. Les programmes d'action d'inclusion sociale et d'antidiscrimination sont les instruments dont disposent l'UE à cet égard. Au-delà de cela, l'UE devrait envisager des campagnes de sensibilisation s'inscrivant dans la lignée des Journées européennes et des Années européennes, centrées spécifiquement sur les problèmes de racisme à l'encontre des Rom et sur la crise d'exclusion sociale actuelle à laquelle sont confrontés les Rom en Europe, ainsi que sur d'autres thèmes afférents.

7. L'UE devrait également encourager les Etats membres, les pays candidats et d'autres pays où vivent les Rom à entreprendre de telles campagnes de sensibilisation. Par-dessus tout, il incombe aux élites politiques de la société européenne, au niveau local, régional, national et transnational, de parler franchement — et d'agir — contre le racisme anti-Rom.

8. Le suivi du racisme envers les Tsiganes. Les

organes d'observation européens existants devraient accorder une attention explicite au problème du racisme envers les Tsiganes comme une forme spécifique de racisme. Il est nécessaire de procéder à une élaboration et une recherche/documentation des formes spécifiques que prend ce phénomène ainsi que d'instituer un suivi régulier des niveaux de racisme à l'égard des Tsiganes dans des Etats particuliers ainsi qu'en Europe dans son ensemble. A la lueur de la crise actuelle de sentiment d'hostilité à l'égard des Rom en Europe, l'instauration d'un organe permanent de contrôle et de compte rendu des développements survenus dans le domaine de l'anti-tsiganisme, qui devrait se situer dans une institution européenne appropriée, devrait être sérieusement envisagée.

9. Implication des Rom. Au Sommet de Tampere en décembre 1999, l'Union européenne a souligné la nécessité de mesures permettant de parvenir à une complète égalité des chances pour les minorités. La participation effective des Rom devrait être garantie aux tout premiers stades de la formation de politiques, de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de programmes. Comme l'ont souligné à maintes reprises les acteurs impliqués à la fois dans la mise en œuvre et dans l'élaboration de projets et de politiques, l'implication des Rom à tous les stades est un élément clé pour obtenir un réel impact et une durabilité des initiatives. La Commission peut jouer un rôle majeur dans la promotion et l'instauration d'une coopération entre les acteurs locaux et nationaux impliqués dans la conception et la mise en œuvre des programmes et leurs bénéficiaires, dont les groupes défavorisés de manière plus générale et les Rom en particulier.

10. La capacité des organisations et groupes locaux à une participation active constitue l'une des conditions pour accroître l'implication des Rom à la fois dans la politique et dans les projets. Il est urgent de doter de compétences des organisations et des représentants rom, tant politiquement que pratiquement, dans ce domaine. Les programmes existants, relevant, par exemple, du Fond social européen, ont le potentiel d'inclure des éléments de formation et d'habilitation de personnes et de groupes rom afin qu'ils puissent devenir plus actifs dans la mise en œuvre et le façonnage de politiques et de programmes. Toutefois, très peu de projets à ce jour ont fait usage de cette possibilité. La Com-

mission devrait également envisager l'allocation régulière d'un budget de formation spécifique afin d'offrir aux Rom et aux autres représentants de minorités des informations sur les politiques de l'UE et les structures et méthodes de travail de l'UE. Tous les projets concernés devraient inclure des lignes directrices claires pour l'implication des Rom.

11. Données statistiques. L'Union européenne devrait continuer de traiter et pallier les déficiences de ses structures de collecte de données ethniques, au travers des secteurs décrits ci-dessus. Alors que les attitudes des Etats membres vis-à-vis de cette collecte varient, une déclaration claire de la Commission sur la nécessité d'une telle information et des conseils d'orientation concernant sa collecte offriraient un incitant majeur encourageant les Etats membres à améliorer leurs performances en ce domaine. Il est admis que l'expression de cet avis devra attendre les résultats de la recherche menée actuellement sur les normes internationales et les points de vue exprimés par les représentants des Etats membres à la réunion du Groupe de travail sur la collecte de données ethniques programmée pour la fin de l'année 2004. Néanmoins, l'existence, en 2005, d'une structure paneuropéenne pour la collecte de données sur l'appartenance ethnique serait d'un très grand secours. Dans le même temps, la Commission souhaitera examiner ses procédures internes sur la collecte de données personnelles (les données sur le sexe et la nationalité sont collectées mais pas celles qui portent sur l'origine ethnique) et sur le recrutement dans les structures de l'UE de représentants de minorités ethniques, y compris de Rom.

12. Législation. La Commission a déjà lancé des procédures pour infraction à l'encontre d'un certain nombre d'Etats membres qui n'ont toujours pas transposé la Directive d'égalité raciale et la Directive(-cadre) d'égalité dans l'emploi dans leur législation nationale. La Commission devrait continuer à prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que tous les Etats membres transposent bien dans leur législation nationale tous les éléments de la Directive. Lors de son évaluation du parfait respect par les Etats membres de l'exigence de transposition, la Commission européenne et d'autres organes de l'UE devraient prendre en compte avant tout l'effective capacité des personnes à avoir accès à la justice lorsqu'elles ont subi une discrimination raciale.

13. L'Union européenne devrait adopter, sans

délai, des normes de droit pénal dans le domaine des crimes racistes afin de garantir que la race est considérée comme une circonstance aggravante en vertu de la loi de l'Etat membre. L'UE devrait également modifier ou clarifier les Directives de telle sorte que le cadre d'antidiscrimination puisse s'appliquer clairement à toutes les personnes qui résident dans les Etats membres et n'autorise pas arbitrairement la discrimination pour motifs de nationalité. L'Union européenne devrait également renforcer le cadre juridique pour traiter l'impact spécifique du préjudice environnemental sur les groupes ethniques et minoritaires, en insérant dans le projet de Directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès à la justice dans les affaires environnementales – ainsi que dans les règles et politiques concernées – des liens explicites avec le cadre d'antidiscrimination de l'UE et en particulier avec la Directive 43/2000.

14. Il est nécessaire d'envisager l'adoption de règles de l'UE interdisant la ségrégation ethnique et raciale pour le moins dans les domaines de l'éducation, du logement et des soins de santé. L'Union devrait analyser plus profondément l'élaboration de mesures juridiques en ce domaine, fournissant notamment des définitions et des mesures minimales pour combattre la ségrégation raciale, incluant des inspections de contrôle officielles et des sanctions. Certains ont proposé une "directive de déségrégation" comparable aux Directives de l'Article 13 relatives à la race et à l'emploi. Cette idée mérite un examen plus minutieux et devrait être l'objectif ciblé par les futures initiatives en matière de recherche et de politique. En outre, les auteurs de cette étude estiment que l'idée proposée de mesures juridiques contraignant les Etats membres à assurer l'intégration des Rom mérite assurément d'être prise en considération. Ils pensent aussi que le public européen devrait mener un débat sur ce sujet. Un tel débat devrait idéalement être dirigé par les institutions de l'Union européennes, en particulier par la Commission européenne.

15. Inclusion sociale. L'inclusion sociale des Rom devrait être l'objectif d'engagement à court, moyen et long terme de l'Union européenne, des gouvernements des Etats membres et d'autres parties prenantes. La Commission européenne devrait encourager tous les Etats membres à traiter les Rom, les Tsiganes et/ou les Voyageurs comme un groupe cible aux fins de leurs Plans d'action

nationaux sur l'inclusion sociale, sur l'apprentissage tout au long de la vie, sur l'emploi et d'autres cadres politiques concernés. Cet élément est considéré comme une approche valable étant donné que, particulièrement dans les anciens Etats membres, les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs sont souvent oubliés alors que les minorités plus en vue ou plus véhémentes parviennent souvent mieux à influencer la politique.

16. L'Union européenne devrait établir un lien explicite entre l'utilisation du Fonds social européen et l'agenda de Lisbonne et, dans la mesure du possible, devrait modifier les règles afin de permettre l'utilisation du Fonds européen de développement régional pour des projets se situant dans les domaines du logement et de la santé et pour assurer l'infrastructure afférente. Au strict minimum, le FSE et le FEDER devraient reconnaître et faire connaître au public la nature multidisciplinaire des questions liées aux Rom, aux Tsiganes et aux Voyageurs, de la même manière que sont ainsi reconnus le sexe et le handicap, de manière à accroître la probabilité d'utilisation des fonds au profit des populations rom. Si une proposition visant à inclure les investissements liés à la santé et au logement dans le FEDER était rejetée, le Fonds devrait examiner les mécanismes par lesquels il pourrait cofinancer une infrastructure complémentaire telle que les routes d'accès et les systèmes d'approvisionnement en eau et d'égouts. Indépendamment des résultats des discussions portant sur le champ d'application du FEDER, il convient d'être attentif à l'extension du Programme d'action communautaire de la DG Santé publique et aux problèmes de santé des communautés marginalisées, dont les communautés rom.

17. Concernant les limites de subsidiarité, l'Union européenne devrait explorer les manières dont la programmation et les politiques d'éducation de l'Union peuvent traiter le très grave problème de la ségrégation raciale dans le niveau inéquitable et insuffisant de services proposé dans une large mesure aux Rom, Tsiganes et/ou Voyageurs.

18. L'expérience tirée des programmes Phare laisse suggérer que, si l'on veut un impact durable,

il importe que les projets financés dans le domaine de l'inclusion sociale ne soient pas des initiatives autonomes fonctionnant isolément de l'environnement politique mais qu'ils représentent la fonctionnalisation de la politique. Dans le contexte des programmes décentralisés du FSE (y compris EQUAL), du FEDER et de la Direction générale Santé publique, il est donc essentiel que l'UE et les gouvernements nationaux et locaux travaillent ensemble afin de garantir à la fois un ciblage précis et une durabilité des projets et la collecte et la diffusion des résultats et expériences afin d'être en mesure d'informer la politique à tous les niveaux. Par conséquent, un dialogue politique devrait autant que possible être intégré et inclus dans les programmes afin d'assurer la visibilité et l'impact pratique des politiques. Plus spécifiquement, les lignes directrices des programmes devraient reconnaître la marginalisation des populations rom et encourager l'inclusion des communautés rom dans de tels programmes, en ne négligeant pas la nécessité d'inclure les Rom dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de ces projets et de ces politiques.

19. Politique d'approche intégrée. Le terme d'"approche intégrée" (mainstreaming) a souvent été mal compris, comme évitant spécifiquement les groupes ciblés. Bien au contraire, l'"approche intégrée" implique l'assurance que toutes les politiques sont mises à l'épreuve à l'avance et sont régulièrement évaluées en cours d'évolution afin de garantir que leurs impacts atteignent les groupes marginalisés identifiés à un niveau approprié à leurs besoins. L'Union européenne peut et devrait s'atteler à encourager des approches politiques au niveau de l'Union ainsi qu'au niveau des Etats membres et de leurs régions, s'assurant que les politiques atteignent bien les Rom et d'autres personnes considérées comme "Tsiganes".¹²³ En sa qualité de Commissaire pour l'Emploi et les Affaires sociales, Anna Diamantopoulou a tenu les propos suivants à la Conférence de Budapest sur les Rom en 2003: "Nous ne réussissons que lorsque les questions relatives aux Rom seront traitées non seulement à l'aide de programmes et d'actions spécifiques, aussi importants soient-ils, mais également en les considérant

¹²³ Pour une discussion approfondie sur l'approche intégrée, voir "L'intégration du principe d'égalité dans la législation et les options politiques de l'Union européenne", un rapport préparé pour le Réseau européen contre le racisme (ENAR) par Jo Shaw, Professeur de droit européen, Université de Manchester et Maître de recherche au Federal Trust, mars 2004, Réseau européen contre le racisme, juillet 2004.

comme faisant partie intégrante des politiques européennes et nationales." L'UE devrait s'assurer que toutes les parties prenantes des politiques menées comprennent le concept d'"approche intégrée" et agissent en adéquation avec le niveau des besoins afin de s'assurer que toutes les politiques comprennent des éléments d'approche intégrée des Rom.

20. Suivi et évaluation. Il est urgent de pouvoir évaluer l'impact des programmes et projets européens et nationaux qui ont pour cible les Rom. Comme il s'agit d'un changement de fond, l'impact réel des changements au niveau des attitudes, des actions et des politiques doit être évalué d'une manière qui soit à la fois crédible et utile en termes d'information des développements politiques ultérieurs. Seuls quelques programmes rom européens et nationaux ont été poussés au-delà des aspirations générales et se sont fixé des cibles spécifiques et quantifiées pour apporter une base au suivi de l'évolution. De plus, dans un grand nombre de cas, il existe une confusion entre suivi et évaluation et le champ d'application de ces activités est mal défini ou n'est pas clair. Les politiques et stratégies relatives aux Rom devraient disposer d'un chapitre spécial qui spécifierait la portée d'un tel suivi, telle que:

- Fixer clairement des points de référence par rapport auxquels on évaluera la réussite ou le manque de réussite;
- Allouer des fonds au suivi de projets menés par des organisations non gouvernementales rom;¹²⁴
- Fournir un soutien à la constitution de moyens pour les organisations rom, de sorte qu'elles soient en mesure de jouer un rôle actif dans le suivi de la mise en œuvre des projets conçus en vue de leur être profitables.

21. L'Union européenne devrait envisager l'élaboration de normes et de lignes directrices d'après lesquelles les Etats membres devraient évaluer l'impact des projets de lois et de politiques et des lois et politiques existantes sur des groupes défavorisés, en particulier des groupes ethniques. Des

sauvegardes devraient être introduites afin de s'assurer que le financement accordé par l'UE n'est pas utilisé à des fins de ségrégation raciale des Rom.

22. Suivi en matière de droits de l'homme. Commentant récemment ce que l'on appelle le "Rapport Brok" ("Rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie"¹²⁵), le Comité des Droits et liberté des citoyens, de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement européen a déclaré: "Nous pensons que pour traiter les lacunes qui existent en matière de justice, de liberté et de sécurité, une culture et un processus d'examen par des pairs et de surveillance mutuelle englobant les 25 Etats membres, dans lesquels la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes, soutenues par le Parlement européen et le Conseil, joueraient des rôles clés, [si nécessaire]" et "nous identifions un besoin d'élaborer des normes de justice européenne détaillées et non équivoques au sein de l'UE, s'accompagnant de mécanismes systématiques d'examen minutieux et de mise en œuvre afin d'en assurer l'observance [...]";

23. Et le Comité de poursuivre: "Nous soutenons les gouvernements de tous les pays concernés dans leurs efforts en vue de poursuivre une politique longue et intensive traitant les problèmes des minorités (tout particulièrement les Rom), visant leur intégration sociale par l'accès à l'éducation, à l'emploi et au logement" et "nous insistons sur le fait que tous les nouveaux Etats membres devraient veiller à ce que l'acquis d'antidiscrimination de l'UE soit pleinement transposé et mis en œuvre dans leur législation". Ces recommandations doivent encore être pleinement exécutées. L'Union européenne devrait explorer la piste d'une extension des compétences d'un ou de plusieurs organismes permettant de garantir la conformité effective avec les normes communes en matière de droits de l'homme.

24. Finances de l'UE et admissibilité de la société

¹²⁴ Pour être efficace, le suivi doit porter autant sur le processus de préparation, de présentation et d'utilisation d'un rapport que sur le rapport lui-même. La préparation d'un rapport efficace requiert que les rapporteurs réfléchissent de façon critique, obtiennent l'implication et tirent leurs informations de communautés affectées par les problèmes qui font l'objet du suivi et forment leur critique de manière raisonnée et persuasive. Il est donc logique que les Rom assument un rôle directeur dans l'articulation et la transmission de critiques des programmes conçus pour leur être profitables.

¹²⁵ (COM(2003) 675 - C5 - 0532/2003 - 2201/2003(INI))

civile. L'utilisation de fonds structurels dans les nouveaux Etats membres de l'UE constitue un phénomène relativement récent et il apparaît que ceux-ci ne dépensent pas encore totalement les fonds alloués en raison de l'incapacité des gouvernements à fournir des niveaux suffisants de montants compensatoires. Alors que cette situation peut effectivement s'améliorer dans le futur, il existe néanmoins un besoin pressant de:

- Rendre largement disponible, dans une langue accessible à la société civile, aux médias et aux autres parties prenantes, l'information relative au financement structurel, à la raison pour laquelle ce financement concerne particulièrement les Rom et comment on peut y accéder;
- Encourager des projets qui facilitent une plus grande participation, au niveau national, de la société civile et d'autres parties prenantes non gouvernementales dans la conception de projets recherchant un financement structurel.

25. Certains financements de l'UE destinés à la société civile sont exclusivement réservés aux organisations internationales "de coordination générale", telles que le Réseau européen contre le racisme (ENAR), le Réseau contre la pauvreté, la Plate-forme sociale, etc. Sans préjudice de ces organisations, il pourrait être judicieux de favoriser une organisation "de coordination générale" spécifique aux Rom. Toutefois, toute mesure visant à rendre plus accessible le financement de l'UE aux organisations de la base serait importante et, avant d'établir une organisation "de coordination générale", spécifique aux Rom, il conviendrait d'étudier soigneusement d'autres modèles visant l'inclusion dans la société civile des Rom dans les processus politiques de l'UE, telles qu'un soutien aux réseaux plus petits et plus localisés. Enfin, il peut s'avérer utile d'envisager une combinaison des approches.

26. Relations extérieures. L'Union européenne constitue un acteur majeur dans le développement et la promotion des droits humains au-delà des frontières de l'Union européenne. Dans les pays candidats à l'Union européenne, dans les Balkans de l'Ouest et dans les pays de l'ancienne Union soviétique, l'UE peut et devrait explicitement cibler les Rom comme composante de son travail portant sur le développement et la sauvegarde des droits humains. Pour les pays candidats à l'Union européenne, la situation des Rom devrait constituer

un élément clé dans l'évaluation du degré de préparation d'un pays candidat donné à cet égard. Les droits des Rom devraient constituer un chapitre d'évaluation spécifique des rapports réguliers vers l'adhésion. Des initiatives telles que la Décennie d'inclusion des Rom offrent un potentiel d'impact significatif dans un certain nombre de pays; l'UE devrait jouer un rôle actif dans la Décennie et dans des initiatives similaires.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DES ETATS MEMBRES

27. Reconnaissance et protection des droits des minorités. Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient reconnaître les Rom, les Tsiganes et les Voyageurs comme une minorité ethnique et devraient rejeter tout critère arbitraire excluant des segments de la minorité de toute possibilité d'une reconnaissance. Les Etats membres de l'UE devraient également ratifier sans délai la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, deux actes juridiques normalisateurs du Conseil de l'Europe.

28. Loi d'antidiscrimination. Dans le domaine relativement simple de la transposition des Directives d'antidiscrimination de l'UE, non seulement un grand nombre de nouveaux Etats membres n'ont pas respecté les dates limites de transposition de l'acquis d'antidiscrimination de l'UE dans leur législation nationale mais nombreux sont les anciens et les nouveaux Etats membres à ne pas avoir encore, au mois de juillet 2004, transposé toutes les dispositions des directives, certains même n'en ayant transposé aucune. Il convient de porter remède sans tarder à ce sérieux problème.

29. Tous les Etats membres devraient transposer toutes les dispositions des directives d'antidiscrimination de l'UE aussi vite que possible. Lors de la transposition des directives d'antidiscrimination de l'UE dans la législation nationale, les Etats membres devraient prévoir des organismes de mise en œuvre puissants, indépendants et suffisamment financés, en accord avec les dispositions de la Directive 43/2000 et les recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI). Les Etats membres devraient également ratifier le Protocole 12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et devraient entreprendre des

examens approfondis leur permettant de s'assurer qu'aucune loi ou réglementation en vigueur au niveau national, régional ou local n'a indirectement un impact discriminatoire sur les Rom, les Tsiganes et/ou les Voyageurs.

30. Agences/structures gouvernementales rom.

Les gouvernements devraient s'assurer que toutes les instances administratives, y compris les ministères et autres institutions au niveau national et départemental/provincial ainsi que les pouvoirs publics locaux, comprennent des organismes chargés de garantir l'inclusion des Rom. Les gouvernements devront sérieusement envisager la création d'agences gouvernementales rom qui seraient chargées d'assurer la mise en œuvre effective des politiques d'inclusion sociale qui ciblent les Rom. Au minimum, les organismes ministériels placés sous la supervision directe des premiers ministres devraient être responsables de la direction des politiques et des initiatives des divers départements concernés.

31. Collecte de données ethniques. Les Etats membres devraient développer des indicateurs tertiaires pour enregistrer et évaluer l'impact de la discrimination raciale et d'autres forces d'exclusion sur des groupes ethniques particuliers. En ce qui concerne toutes les lois portant sur la protection des données concernées, les Etats membres devraient rassembler et rendre publiques sous une forme directement compréhensible des données statistiques sur la situation des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs et d'autres groupes faibles dans les domaines relatifs à la politique d'inclusion sociale, y compris mais sans s'y limiter nécessairement à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement.

32. Inclusion sociale. Les Rom (y compris les Voyageurs et d'autres groupes considérés comme "Tsiganes") devraient être clairement cités comme groupe prioritaire bénéficiant d'une allocation spécifique de financement annuel, dans le cadre de la politique d'inclusion sociale globale de chaque Etat membre. Les gouvernements doivent s'assurer que l'inclusion sociale et les politiques d'intégration des Rom sont traduites dans la pratique.

33. Les Plans d'action nationaux devraient inclure des mesures spécifiques aux Rom, Tsiganes et/ou Voyageurs sous toutes les rubriques des secteurs concernés, notamment mais sans s'y limiter les secteurs de éducation, de l'emploi, des

soins de santé, du logement et des services sociaux et d'assistance sociale. Lors du prochain tour des Plans d'action nationaux de lutte contre l'exclusion sociale, tous les Etats membres devraient envisager de citer les Rom (y compris les Tsiganes, Voyageurs et autres groupes) comme groupe cible de leur politique nationale d'inclusion sociale.

34. Les gouvernements devraient cesser de cibler les Rom au travers d'une collecte fragmentée et disparate de projets individuels, qui manquent d'impact durable, et devraient adopter une approche par laquelle l'inclusion sociale des Rom serait un objectif à intégrer au sein de toutes les politiques existantes.

35. Les Etats membres devraient signer et ratifier tous les articles de la Charte sociale européenne révisée, y compris les dispositions relatives à un mécanisme de plaintes collectives, et l'Union européenne devrait encourager les Etats membres à agir en ce sens.

36. En tant que mesure clé permettant de garantir l'obtention effective par les Rom et autres des droits économiques et sociaux, tous les gouvernements européens devraient prendre fait et cause pour l'adoption d'un Protocole optionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en vue de faciliter les plaintes déposées par les ONG et les particuliers en vertu de ce Pacte.

37. Cohérence politique. Au vu de l'impact négatif qu'un certain nombre de modifications politiques et législatives ainsi que de modifications structurelles plus profondes ont produit sur bon nombre de Rom au cours de ces dernières années, les gouvernements des Etats membres sont instamment invités à procéder à des évaluations complètes de toutes les politiques liées à l'inclusion sociale afin de déterminer: (i) si les politiques sont en général socialement corrosives et (ii) si des impacts négatifs sont engendrés de façon disproportionnée chez les Rom. Au vu des questions soulevées dans l'élaboration du présent rapport, il existe manifestement un certain nombre de domaines dans lesquels la réforme et la modification des lois et des politiques sont recommandées à très court terme.

38. Droits des migrants. Les gouvernements des Etats membres peuvent commencer à améliorer le statut des migrants en joignant deux traités dans l'élaboration desquels ils ont participé activement. Il s'agit de la Convention européenne relative au statut

juridique du travailleur migrant du Conseil de l'Europe et de la Convention internationale des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. En outre, les Etats devraient examiner en détail les politiques qui impliquent des passages transfrontaliers et d'autres questions liées à la frontière, l'implantation et l'expulsion des personnes, afin de garantir qu'elles sont, d'une manière générale, conformes aux objectifs d'inclusion sociale de l'Union européenne et afin de s'assurer qu'elles ne sont pas infectées d'une discrimination raciale directe ou indirecte ou qu'elles ne sont pas d'une autre manière en état de violation des normes communes de l'Europe en matière de droits de l'homme.

39. Coopération entre instances. Dans le domaine de l'inclusion des Rom, les gouvernements des Etats membres doivent procéder à la mise en application des politiques. Cependant, ils devraient coopérer plus étroitement avec les organisations internationales et les acteurs de la société civile, en formant des associations qui se consacrent à la promotion d'un changement effectif.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

40. Les organisations rom ont également un rôle à jouer dans l'évolution de leur propre bien-être. La soumission datée du 2 juin présentée par le Réseau des Rom au Quotidien des Rom (Roma Daily News) concernant les résultats de la Conférence sur les Rom dans une UE élargie, qui s'est tenue à Bruxelles en avril 2004, le reconnaît clairement. Tout en adressant un certain nombre de recommandations aux autres organismes, le Réseau note que "les Rom doivent

contribuer à l'élimination des préjugés et stéréotypes par une participation active et un travail sur les droits humains dans les sociétés dans lesquels ils vivent". Le réseau ajoute encore: "Les Rom doivent reconnaître que la majorité n'est pas seule responsable de leur avenir mais qu'ils le sont aussi, qu'ils peuvent et doivent user de leur influence".

41. Divers moyens s'offrent aux Rom pour ce faire. Ils peuvent participer à des groupes de pression centrés sur une seule question, comme ceux qui font pression en faveur d'une plus grande égalité entre les sexes, afin d'attirer l'attention sur le traitement discriminatoire subi par les Rom et qui, dans certains cas, comme celui des femmes rom, constitue une double discrimination. Trop souvent, ces groupes ignorent la position extrêmement marginalisée des communautés des Rom, des Tsiganes et des Voyageurs et pourraient être préparés à intégrer le cas des Rom dans leurs efforts de lobbying, dans leur intérêt mutuel.

42. Les leaders rom, tsiganes et voyageurs pourraient également rechercher, autant que possible, des moyens de consolider les points de vue divergents des groupes rom en une seule voix majoritaire qu'ils pourront faire connaître aux décideurs politiques internationaux et nationaux tout en notant l'existence de points de vue différents. Il se peut que le Forum européen des Rom, institué en 2004, puisse remplir ce rôle. Les organisations intergouvernementales ainsi que les ONG non rom doivent intensifier la focalisation sur les communautés rom en Europe afin d'assurer que les actions et les programmes de financement sont bien informés, appropriés aux besoins et de mieux en mieux gérés en réseau afin d'éviter le double emploi et les conflits d'intérêts.

7. BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Acton, Thomas and Gary Mundy, eds., *Romani Culture and Gypsy Identity*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 1997.

Bakker, Peter and Kyuchukov, Hristo (ed), *What is the Romani language?* Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2000.

Cahn, Claude, *Roma Rights: Race, Justice and Strategies for Equality*, New York: IDEA Press, 2002.

Centre européen du droit des Rom, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest, 2000.

Centre européen du droit des Rom, *State of Impunity: Human Rights Abuse of Roma in Romania*, Budapest, 2001.

Centre européen du droit des Rom, *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2004.

Centre européen du droit des Rom, *The Non-Constituents: Rights Deprivation of Roma in Post-Genocide Bosnia and Herzegovina*, Budapest, 2004.

Centre européen du droit des Rom, *The Limits of Solidarity: Roma in Poland After 1989*, Budapest, 2002.

Centre européen du droit des Rom, *A Special Remedy: Roma and Schools for the Mentally Handicapped in the Czech Republic*, Budapest, 1999.

Centre européen du droit des Rom et Amnesty International/Greek Helsinki Monitor, *Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece*, Budapest 2003.

Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophones, *Breaking the Barriers: Romani Women and Access to Public Health Care*, Vienne, 2003.

Programme de suivi global du degré de préparation à l'adhésion à l'Union européenne, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Case Studies in Selected Member States*, Open Society Institute: Budapest 2002.

Fraser, Sir Angus, *The Gypsies*, Oxford, R-U: Blackwell Publishing, 1992.

Guy, Will, ed. *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.

Hancock, Ian, *We Are the Romani People*, Centre de Recherche Tsiganes, University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2002.

Heinschink, Mozes F. und Ursula Hemetek (Hg.), *Roma. das unbekannte Volk. Schicksal und Kultur*. Wien: Böhlau Verlag, 1994.

Ivanov A. (ed), *Avoiding the Dependency Trap, The Roma in Central and Eastern Europe, A Regional Human Development Report*, United Nations Development Programme, UNDP Regional Bureau, Bratislava, 2002.

Kenrick, Donald and Grattan Puxon, *Gypsies under the Swastika*, Hertfordshire: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1995.

Kenrick, Donald, *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, European Historical Dictionaries, No 27, Londres: Scarecrow Press, 1998.

Kenrick, Donald (ed.), *In the Shadow of the Swastika: the Gypsies during the Second World War*, Hertfordshire: Collection Interface, Centre des Recherches Tsiganes, University of Hertfordshire Press, 1999.

Kertesí Gábor, Kézdi Gábor, *A cigány népesség Magyarországon. dokumentáció és adattár*. Budapest: socio-typo, 1998.

- Lacková, Elena, *Narodila jsem se pod šťastnou hvězdou*. Praha: Nakladatelství Triada, 1997, publié en anglais sous le titre *A False Dawn: My Life as a Gypsy Woman in Slovakia*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1999.
- Liégeois, Jean-Pierre, *Roma, Gypsies, Travellers, Socio-Cultural Data, Socio-Political Data*, Conseil de l'Europe, 1994 (première édition 1985).
- Liégeois, Jean-Pierre, *School Provision for Ethnic Minorities: The Gypsy Paradigm*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1998.
- Liegeois, Jean-Pierre and Nicolae Gheorghe. *Roma/Gypsies: A European Minority*. Londres: Minority Rights Group, 1995.
- Lucassen, Leo, *Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945*, Köln: Böhlau Verlag, 1996.
- Marushiakova, Elena and Popov, Vesselin. *The Gypsies in the Ottoman Empire*. Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2001.
- Matras, Yaron, *Romani: A Linguistic Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Mihok, Brigitte. *Zurück nach Nirgendwo: Bosnische Roma-Flüchtlinge in Berlin*. Berlin: Metropol, 2001.
- Morris, Rachel and Luke Clements, *At What Cost: The Economics of Gypsy and Traveller Encampments*, Bristol: The Policy Press, 2002.
- Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) Haut Commissaire aux minorités nationales, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, La Haye, mars 2000.
- Rommel, Franz, *Die Roma Rumäniens: Volk ohne Hinterland*, Vienne: Picus Verlag, 1993.
- Ringold, Dena, Mitchell A. Orenstein and Erika Wilken, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, World Bank, 2003.
- Roma, Gypsies: Texts Issued by International Institutions*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2001.
- Save the Children, *Denied a Future? The Right to Education of Roma/Gypsy and Traveller Children in Europe*, Save the Children, Londres, 2001.
- Tebbutt, Susan, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, New York: Berghahn Books, 1998.
- Tong, Diane, ed., *Gypsies: An Interdisciplinary Reader*, London: Garland Publishing, 1998.
- Willems, Wim, *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to the Final Solution*, Portland, Oregon: Frank Cass Publishers, 1997.
- Zimmermann, Michael, *Verfolgt, vertrieben, vernichtet. die nationalsozialistische Vernichtungspolitik gegen Sinti und Roma*. Essen: Klartext Verlag, 1989.
- Zoon, Ina, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, New York: Open Society Institute, 2001.

Commission européenne

La Situation des Rom dans une Union européenne élargie

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2004. 68 pages. 21 x 29,7 cm.

ISBN 92-894-8187-0

VENTE ET ABONNEMENTS

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente répartis dans le monde.

Quelle est la marche à suivre pour acquérir l'une ou l'autre des publications?

Après vous être procuré la liste des bureaux de vente, vous choisissez le bureau qui vous intéresse et vous le contactez pour passer commande.

Comment vous procurer la liste des bureaux de vente?

- Soit vous consultez le site internet de l'Office <http://publications.eu.int/>
- Soit vous la demandez par télécopie au (352) 2929-42758 et vous la recevrez sur papier.

