



DRTO(2019)4-fin

20 novembre 2019

Dialogue du Conseil de l'Europe avec la société civile des Roms et des Gens du voyage¹ 8^e réunion

Strasbourg, 10-11 octobre 2019

***«Protéger le droit des enfants roms et des enfants des Gens du voyage à l'égalité
d'accès à une éducation de qualité.
Lutter contre la ségrégation scolaire par une éducation inclusive»***

Conclusions et recommandations

La 8^e réunion du Dialogue du Conseil de l'Europe avec la société civile des Roms et des Gens du voyage a porté sur le droit des enfants roms et des enfants des Gens du voyage à l'égalité d'accès à une éducation de qualité, qui peut être satisfait en luttant contre la ségrégation scolaire et en promouvant une éducation inclusive. Le dialogue a été l'occasion de mettre en relief des pratiques discriminatoires persistantes dans l'éducation et les conséquences à long terme de telles pratiques sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage d'un point de vue juridique, politique et pratique.

I. Conclusions

1. Les chances de réussir dans la vie sont meilleures pour les personnes qui ont reçu une éducation. Chacun devrait donc avoir cette possibilité. L'accès à une éducation inclusive et de qualité est une pierre angulaire des droits fondamentaux de tous les enfants. Rien ne justifie les pratiques discriminatoires. Le droit à l'éducation est inscrit dans le droit international et a été réaffirmé dans la Convention de 1960 de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, qui pose une interdiction absolue de la ségrégation dans l'éducation, à l'instar de la Convention internationale de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La Convention européenne des droits de l'homme dispose que le droit à l'éducation est un droit fondamental et est liée à l'accès à tous les autres droits et à leur exercice. Quant à la [Charte sociale européenne](#), son article 17 confère aux enfants et adolescents le droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée. La discrimination dans l'éducation fondée sur

¹ Les termes «Roms» et «Gens du voyage» utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine: d'une part, les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars et, d'autre part, les groupes tels que les Égyptiens des Balkans et les Ashkali), les branches orientales (Doms, Loms et Abdal), les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de «Gens du voyage» ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes, Boshas ou Garachis. Ceci est une note de bas de page explicative, et non pas une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

l'origine raciale ou ethnique est également interdite par d'autres traités pertinents de l'ONU et par la directive de l'Union européenne sur l'égalité raciale de 2000.

2. Les principes qui se dégagent depuis de nombreuses années de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme forment un cadre essentiel pour la déségrégation. Toutefois, les gouvernements et la société civile constituent eux aussi des partenaires indispensables pour veiller à ce que les mesures proposées se concrétisent. Dans sa jurisprudence, la Cour a reconnu que la scolarisation des enfants roms dans des conditions satisfaisantes posait de grandes difficultés dans plusieurs États européens. En outre, la jurisprudence de la Cour a souligné la vulnérabilité des Roms en tant que groupe sociétal. Dans l'arrêt décisif qu'elle a rendu en 2007 concernant l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*, la Cour a estimé que: «*du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui a un caractère particulier... Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale, ainsi que la Cour l'a constaté dans sa jurisprudence antérieure...cette protection s'étend également au domaine de l'éducation*».
3. La Cour a considéré que, pour évaluer l'incidence de mesures ou de pratiques sur un individu ou un groupe, les statistiques qui paraissent fiables et significatives après avoir été soumises à un examen critique de la Cour suffisent pour constituer le commencement de preuve à apporter par le requérant. Cela ne veut pas dire que la production de statistiques soit indispensable pour prouver la discrimination indirecte. La Cour a reconnu que les autorités nationales se heurtent à de nombreuses difficultés pour intégrer les enfants roms dans les écoles. Cette situation peut s'expliquer par la différence de culture ou par une certaine hostilité de la part des parents d'enfants non roms. Il est parfois difficile de trouver la meilleure façon de résoudre les difficultés d'apprentissage d'enfants qui ne connaissent pas suffisamment la langue dans laquelle l'enseignement est dispensé. Le dialogue avec la société civile est donc indispensable pour élaborer les meilleures solutions.
4. La vulnérabilité des Roms exige d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant lors de la détermination du cadre réglementaire que dans les décisions requises dans des cas particuliers.
5. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pour mission de promouvoir l'exercice effectif des droits de l'homme dans les États membres. Les commissaires successifs ont fréquemment rappelé que les États membres devraient mettre fin à la ségrégation scolaire et mettre en œuvre des pratiques éducatives inclusives. Afin d'aider les États membres à atteindre ces objectifs qui requièrent beaucoup d'initiative et d'engagement politique, le Commissaire a formulé les 12 recommandations disponibles dans le document de synthèse intitulé *Lutter contre la ségrégation scolaire en Europe par l'éducation inclusive*.
6. Les organisations de la société civile des Roms et des Gens du voyage sont de précieux interlocuteurs dans les procédures d'exécution et de suivi. Pour le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres, elles jouent un rôle crucial dans l'élaboration de rapports parallèles sur les situations nationales. En outre, la société civile peut améliorer le respect des droits sociaux garantis par la Charte

sociale européenne en s'appuyant sur la procédure de réclamations collectives pour former des recours contre des États parties à la Charte concernant des problèmes qui touchent la collectivité et en communiquant des informations au Comité européen des droits sociaux (CEDS) pour lui permettre de formuler ses conclusions.

7. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe, tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), ont défini des normes relatives à l'égalité d'accès à une éducation inclusive et de qualité pour tous les enfants, normes que les États membres sont tenus de respecter. La société civile peut fournir des renseignements très utiles aux organes de suivi à travers différents types de communications écrites lorsque les rapports nationaux sont attendus, comme les rapports parallèles sur la situation d'une ou de plusieurs minorités qui portent sur des articles ou des thèmes sélectionnés ou fournissent des informations sur tous les articles de la Convention-cadre.
8. Le droit à l'éducation englobe aussi l'obligation de mettre fin à la discrimination à tous les niveaux du système éducatif, de fixer des normes minimales et d'améliorer la qualité de l'instruction. Les États membres ont l'obligation de garantir le respect des droits de chaque enfant sans discrimination aucune, notamment de race, d'appartenance ethnique et de mode de vie (*sédentaire ou itinérant*). Pour remplir cette obligation, ils doivent adopter des mesures politiques et des instruments législatifs qui interdisent spécifiquement la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. En outre, ils doivent mettre en place des mécanismes de suivi pour évaluer les progrès accomplis et prononcer des sanctions en cas de non-respect de la législation.
9. En dépit des efforts considérables déployés par les États membres pour garantir l'accès à une éducation publique inclusive et de qualité, les enfants des Roms et des Gens du voyage continuent de subir des pratiques discriminatoires et sont donc exposés à la stigmatisation et au harcèlement ; leur diversité linguistique et culturelle n'est pas prise en compte et leurs besoins en termes d'apprentissage sont ignorés. Les élèves faisant partie des Gens du voyage qui ont un mode de vie itinérant sont souvent passés sous silence dans les politiques éducatives. Les enfants roms sont régulièrement mis à l'écart dans des classes et des établissements réservés aux Roms (*qui se caractérisent par le manque d'enseignants qualifiés, des bâtiments décrépis et des infrastructures vétustes*). En outre, ils sont un nombre disproportionné d'entre eux à faire l'objet de diagnostics erronés et à être orientés vers des écoles spéciales. Les enfants des Roms et des Gens du voyage sont victimes d'injustices sociales et d'inégalités qui les empêchent d'accéder à une éducation inclusive de qualité et donc d'exploiter au maximum leur potentiel d'apprentissage. Il en résulte que de nombreux enfants et adolescents de communautés roms et des Gens du voyage n'ont pas la capacité d'accéder à des emplois bien rémunérés, ce qui maintient les disparités en termes de salaire, de richesse et de privilèges entre les populations roms et non roms.
10. Le racisme anti-Roms/l'antitsiganisme et l'antinomadisme sont les causes profondes des violations répétées du droit à une éducation inclusive de qualité. Le racisme institutionnel, idéologique et interpersonnel porte atteinte aux droits fondamentaux des enfants des Roms

et des Gens du voyage et les prive notamment d'une éducation inclusive de qualité. La jurisprudence de la Cour européenne de justice l'a prouvé dans un certain nombre d'affaires où des États membres ayant enfreint la loi se montrent peu disposés à remédier à la situation, qu'il s'agisse d'exécuter les arrêts de la Cour, de contrôler la conformité de leurs actions avec les dispositions de la Charte sociale européenne ou d'adopter les mesures de lutte contre le racisme et la discrimination préconisées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe. Un dialogue approfondi sur la lutte contre le racisme anti-Roms/l'antitsiganisme devrait aborder la question de la réconciliation et de la réparation des injustices passées et présentes, en particulier les placements injustifiés dans les écoles spéciales.

11. La ségrégation dans le domaine de l'éducation est illégale, constitue l'une des pires formes de discrimination et porte gravement atteinte aux droits des enfants concernés. Elle est spécifiquement interdite par les traités des Nations Unies cités ci-dessus et a été condamnée à maintes reprises par la Cour européenne des droits de l'homme, les organismes de suivi de l'application effective des traités internationaux de protection des droits de l'homme, et les institutions publiques nationales chargées de veiller au bon respect des droits fondamentaux et des droits des minorités. Les différentes doctrines et formulations des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme traitant de la ségrégation requièrent une interprétation (juridique) qui tende à surmonter les clivages et les divergences potentiels. En conséquence, cette violation répétée exige de développer des synergies renforcées avec toutes les parties prenantes ayant l'obligation et la responsabilité de défendre les droits de l'homme et de protéger les droits des enfants à une éducation inclusive de qualité. La réparation devant les tribunaux devrait prévoir des indemnisations financières, chercher à responsabiliser les enseignants, faire entendre les voix des victimes, apaiser les tensions, encourager la manifestation de la vérité, et prôner la présentation d'excuses.
12. Les organisations de la société civile peuvent et doivent jouer un rôle majeur dans la lutte contre la ségrégation scolaire par des actions en justice, des poursuites judiciaires, des interventions tierces, des recommandations de politique générale, le suivi des interventions, la sensibilisation au phénomène, l'incitation des autorités centrales et locales à agir, la promotion de la responsabilisation, et l'apport d'orientations techniques. Ces instances facilitent également l'accès à l'école des enfants des communautés roms et de Gens du voyage, aident les collectivités locales à élaborer des stratégies d'intégration scolaire appropriées, donnent des conseils sur les processus de déségrégation et accompagnent les communautés roms et des Gens du voyage, les écoles et les pouvoirs publics dans leur recherche de solutions mutuelles. Toute approche globale de la lutte contre la ségrégation dans l'éducation devrait renforcer le rôle de la société civile par une aide financière et par des initiatives de développement des capacités.
13. Pour expliquer ce qu'est une approche inclusive et de qualité de l'éducation, la 8^e réunion du Dialogue adhère à la définition suivante dans son projet de Déclaration commune sur l'éducation inclusive: *«Une approche inclusive de l'éducation pose les jalons de l'égalité des chances pour les élèves d'origines diverses et favorise l'assurance de la qualité. Elle donne aux écoles les moyens de répondre aux différents besoins de TOUS les apprenants avec*

souplesse et réactivité et favorise l'acquisition des compétences et attitudes nécessaires pour interagir efficacement dans une société multiculturelle. Une pédagogie inclusive préconise des pratiques d'enseignement qui font intervenir toute la personne de l'élève dans le processus d'apprentissage et part du principe que chacun entre dans la salle de classe avec un parcours personnel, politique et intellectuel. Il ne suffit pas de faire travailler ensemble des élèves d'origines diverses; il faut également «construire et maintenir un environnement culturellement et linguistiquement divers qui place la collaboration – investissement social dans des activités intellectuelles – au cœur des apprentissages. Les modèles pédagogiques inclusifs ont un caractère transformatif, c'est-à-dire que les processus éducatifs visent à donner aux élèves les moyens de changer le monde dans lequel ils vivent, pas seulement de lui donner sens, mais de le modifier. La définition comprend également le droit de retrouver une éducation de qualité pour ceux qui ont été confrontés à des difficultés d'apprentissage plus tôt dans leur scolarité».

II. Recommandations de la société civile des Roms et des Gens du voyage

1. Les effets de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme devraient être amplifiés par des références explicites à d'autres normes internationales et européennes qui interdisent la ségrégation fondée sur la race ou l'origine ethnique dans le domaine de l'éducation. Les organisations internationales et les institutions nationales devraient veiller à la cohérence et à la synergie des dispositions, mesures et interprétations législatives et réglementaires. À cet effet, la Cour devrait davantage prendre en compte dans sa définition de la discrimination fondée sur des motifs raciaux et ethniques lors de l'examen d'affaires y afférentes les normes et les interprétations de la discrimination raciale adoptées par d'autres organes de suivi, tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Cela améliorerait la clarté et la cohérence des interprétations par les tribunaux et les organes chargés d'assurer le respect des lois, et allégerait considérablement les saisines des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organismes de promotion de l'égalité, des juridictions nationales et de la Cour européenne des droits de l'homme pour les affaires de discrimination.

À ce propos, bien que son historique en matière de préjudices mineurs montre clairement l'accent mis sur la politique plutôt que sur l'indemnisation financière, la Cour devrait insister davantage dans ses décisions de justice sur l'obligation des États membres de respecter les recommandations et sur les conséquences répressives des cas de non-conformité.

2. Les organisations de la société civile des Roms et des Gens du voyage constituent de précieux interlocuteurs dans les procédures d'exécution et de suivi. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe (*le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*) devraient veiller à ce que les organisations de la société civile des Roms et des Gens du voyage puissent produire, à intervalles réguliers, des rapports parallèles sur la situation au niveau national. À cet effet, il est indispensable que ces organisations participent à des tables rondes lors des visites de pays.
3. Les responsables politiques devraient prendre des mesures d'urgence pour élargir le processus de déségrégation. La plupart des institutions européennes et internationales définissent l'éducation des Roms et des Gens du voyage comme prioritaire pour renforcer l'inclusion sociale, mais les documents de politique générale devraient se concentrer plus clairement sur la déségrégation. Les politiques devraient donc être reconfigurées pour allier développement social, justice et droits de l'homme. Les approches relatives aux droits de l'homme centrées sur les litiges sont souvent réactives et traitent les injustices commises par le passé contre un petit nombre de plaignants. Par conséquent, le prochain Plan d'action stratégique du Conseil de l'Europe sur l'intégration des Roms et des Gens

du voyage (2020-2025) devrait comprendre des mesures tournées vers l'avenir qui augmentent les chances d'une déségrégation efficace et durable, tout en promouvant une éducation inclusive et de qualité.

4. Les modes de vie itinérants et semi-itinérants devraient être valorisés et protégés en tant que partie intégrante du patrimoine et de la culture des Gens du voyage. L'accès à une éducation de qualité ne devrait pas être subordonné à une implantation locale prolongée, mais adapté à un mode de vie itinérant ou semi-itinérant. Les systèmes scolaires et pédagogiques devraient prendre pleinement en compte la mobilité des élèves des communautés roms et des Gens du voyage itinérants et semi-itinérants. L'éducation inclusive devrait développer des outils pédagogiques innovants compatibles avec la mobilité.
5. La politique de lutte contre la discrimination devrait combattre explicitement l'antitsiganisme/le racisme anti-Roms et l'antinomadisme. Cette question devrait être sérieusement considérée lors de l'élaboration des politiques nationales, européennes et internationales. Les organes intergouvernementaux et les organes de suivi du Conseil de l'Europe devraient inclure l'examen de ce type spécifique de racisme dans l'examen de la conformité des États membres avec les normes, en particulier dans le domaine du droit à l'éducation.
6. Les organisations de la société civile des Roms et des Gens du voyage devraient jouer le rôle d'intermédiaires entre les institutions locales et internationales pour contrôler étroitement les initiatives de déségrégation et d'éducation inclusive, et assurer la pérennité des interventions réussies. Il est indispensable que les Roms et les Gens du voyage participent eux-mêmes à la prise en main, la conception et la mise en œuvre de ces interventions. En conséquence, les autorités nationales devraient donner la priorité au financement de projets d'ONG dans le domaine de l'éducation.
7. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe devraient élaborer des lignes directrices, en étroite coopération avec la société civile des communautés roms et des Gens du voyage, afin d'aider les ONG qui souhaitent rédiger des rapports parallèles sur les progrès réalisés par les pouvoirs publics en matière de déségrégation. Ils devraient coopérer pour que les États membres mettent en œuvre des mesures plus conformes aux chartes et conventions qu'ils ont ratifiées.
8. Le Conseil de l'Europe devrait créer un cadre pour que la société civile puisse recenser les plans d'action locaux et nationaux sur la ségrégation et la déségrégation en milieu scolaire, et en assurer le suivi. Considérant que a) la ségrégation scolaire est largement répandue dans les États membres, b) que la plupart des affaires de ségrégation scolaire restent méconnues et ne sont pas signalées, et c) que les difficultés de recensement, de documentation et de signalement de la ségrégation scolaire sont souvent semblables dans de nombreux États membres, il est essentiel d'élaborer un guide de recensement, de documentation, de signalement et de suivi des plans d'action relatifs à la ségrégation et à la déségrégation en milieu scolaire. Ce guide constituerait un outil très pratique pour les organisations non gouvernementales et les défenseurs des droits de l'homme.

9. Le Conseil de l'Europe devrait proposer une approche plus coordonnée, collaborative, et proactive du Dialogue avec la société civile des Roms et des Gens du voyage, qui intègre des initiatives de renforcement des capacités dans son rôle d'interface entre les communautés des Roms et des Gens du voyage, les autorités locales et les organes du Conseil de l'Europe. Il est important de soutenir le renforcement des capacités de la société civile des Roms et des Gens du voyage, afin de maintenir un degré élevé de réactivité aux interventions. En outre, des ONG tireraient profit de la capacité à lutter contre ces pratiques discriminatoires.
10. Les bonnes pratiques et des outils du Conseil de l'Europe relatifs à la coopération mutuelle avec la société civile des Roms et des Gens du voyage et au droit à une éducation inclusive de qualité devraient également être communiquées aux bureaux régionaux et bureaux de terrain du Conseil de l'Europe.