

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^{ème} SESSION
CG(21)8
9 septembre 2011

La situation des Roms¹ en Europe : un défi pour les pouvoirs locaux et régionaux

Commission des questions d'actualité
Rapporteur : John WARMISHAM, Royaume-Uni (L, SOC²)

Projet de résolution (pour vote)	2
Projet de recommandation (pour vote)	6
Exposé des motifs	7

Résumé

Les Roms sont de longue date exclus et marginalisés dans la société européenne, et cette exclusion est encore aggravée par de profondes inégalités dans plusieurs domaines interdépendants : le manque d'éducation, le chômage, la pauvreté, l'accès aux soins de santé, les mauvaises conditions de logement et la ségrégation résidentielle, etc. Les récents événements montrent que cette marginalisation et cette discrimination existent encore aujourd'hui.

L'antitsiganisme est profondément ancré dans l'histoire de l'Europe. Les mythes et stéréotypes relatifs aux Roms, nourris par l'ignorance, la peur et la ségrégation, restent très présents dans les esprits des populations non roms, et ne sont encore que faiblement remis en cause par l'éducation. La récente résurgence de l'extrémisme visant les Roms et d'autres groupes, favorisée par la récession économique, fomentée par les démagogues et nourrie par les médias, prouve que l'antitsiganisme reste une force politique populiste puissante.

Les pouvoirs locaux et régionaux ont le devoir de protéger et promouvoir les droits de leurs citoyens et disposent pour ce faire de toute une gamme de compétences. Ils doivent donc prendre des mesures efficaces au niveau local afin de régler les questions relatives aux Roms et mettre un terme à l'exclusion sociale dont ceux-ci sont victimes.

¹ Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

²L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RESOLUTION³

1. L'actualité récente a mis en lumière la discrimination et les inégalités persistantes dont sont victimes les quelque dix à douze millions de Roms d'Europe. Ces communautés sont de longue date victimes d'exclusion au sein de la société européenne, cette exclusion est encore aggravée par de profondes inégalités dans plusieurs domaines interdépendants (manque d'éducation, chômage, pauvreté, accès aux soins de santé, mauvaises conditions de logement et ségrégation résidentielle, etc.).
2. L'antitsiganisme est une forme spécifique de racisme à l'encontre des Roms profondément ancrée dans l'histoire de l'Europe. Les mythes et stéréotypes sur les Roms, nourris par l'ignorance, la peur et la ségrégation, restent très présents dans les esprits des populations non roms, et ne sont encore que faiblement remis en cause par l'éducation. La récente résurgence de l'extrémisme visant les Roms et d'autres groupes, favorisée par la récession économique, fomentée par les démagogues et nourrie par les médias, prouve que l'antitsiganisme reste une force politique populiste puissante.
3. La discrimination et la ségrégation à l'égard des Roms sont largement répandues, tant au niveau local que national. Les Roms sont souvent victimes d'actes de violence physique, d'expulsions forcées de leurs lieux de séjour, d'une ghettoïsation et de reconduites à la frontière sans considération de leur statut de citoyens et des droits qui y sont attachés. Des études montrent qu'ils sont encore lourdement touchés par l'exclusion, la pauvreté et les inégalités et n'ont pas accès à de nombreux droits sociaux.
4. Les représentants de la population rom sont rarement associés à l'élaboration des politiques et des mesures et peu d'efforts sont faits pour permettre aux Roms de défendre leurs intérêts.
5. En réponse aux mesures prises par certains Etats membres en 2010, dont les médias se sont largement fait l'écho, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a décidé que des actions concrètes devaient être menées de toute urgence et des priorités établies pour améliorer l'inclusion des Roms en Europe. Il a convoqué une réunion à haut niveau sur la façon de surmonter les problèmes immédiats et à long terme concernant les droits et obligations des communautés roms dans toute l'Europe.
6. Dans la Déclaration de Strasbourg adoptée à l'issue de cette réunion, le Conseil de l'Europe a réitéré son engagement à régler les problèmes de droits de l'homme liés aux Roms et a reconnu que la responsabilité première de promouvoir l'inclusion incombait aux Etats membres aux niveaux national, régional mais surtout local.
7. Les pouvoirs locaux et régionaux ont le devoir de protéger et promouvoir les droits fondamentaux de leurs citoyens et disposent pour ce faire de toute une gamme de compétences. Il est donc de leur devoir de prendre des mesures efficaces au niveau local, de faire preuve de leadership et d'une vision de l'avenir et d'obtenir le soutien de tous les groupes de la communauté pour régler les questions relatives aux Roms afin de mettre un terme à leur situation d'exclusion sociale.

³ Avant-projet de résolution et de recommandation approuvés par la Commission des questions d'actualité le 29 juin 2011.

Membres de la Commission :

E. Yeritsyan (Président), B. Toce (Vice-Présidente), F. Mukhametshin (Vice-Président), C. Abela Baldacchino (Vice-Présidente), T. Ali, S. Aliyeva, E. Ampe, P.D. Andersen, A. Antosova, G. Arnardottir, T. Badan, S. Barnes (remplaçante: F. Butler), B. Belin, A. Beskow, A. Boff, N. Boltenko, E. Brogi, A. Bryggare, E. Campbell-Clark, Y. Celik, P. Chesneau, V. Chilikov, E. Chrysanthou, A. Cook, E. Costello, F. Dal, D. Davidovic, I. De La Serna Hernaiz, J. Demeter, N. Dudov, B.M. D'Angelo (remplaçant: M. Toscani), M. Fiasella, J. Fischerova, B. Fleck, D. Ghisletta, V. Groysman (remplaçante: T. Savchenko), L. Güven (remplaçante: G. Doganoglu), H. Himmelsbach, P. Hugon, P. Jansen, Y. Karayiannis, H. Klamm, V. Konstantinov, A. Koopmanschap, A. Kordfelder, L. Kovacs, A. Kurti, J. Landberg, P. Leuba, I. Linge (remplaçant: A. Svensson), J. Lobnig, M.S. Luca, F. Madsen, F. Maitia, P. Matvienko, I. Milatic, Y. Mildon, Y. Mishcheryakov, M. Nagel, C. Naudi Baixench, O. Olavsén, K. Ölcenoglu, C. Oliver Jaquero, C. Oppitz-Plörer, S. Orlova, A. Pellizzari, J. Petusik, N. Pilyus, C. Raimbert, F. Ramos, A. Ravins, V. Rossi, Y. Rzayeva, O. Sainsus (remplaçante: S. Bohatyrchuk-Kryvko), I. Schrick, H. Skard, J.-L. Testud, G. Tkemaladze, A. Toader, N. Tonceev, S. Toscani, I. Tzaki, E. Van Vaerenbergh, L. Vecchi, E. Villaroya Saldana, C. Vosschulte, J. Warmisham, J. Watson, L. Zukauskas.

NB: Les noms des membres ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Marchenkov, J. Hunting et M. Grimmeissen.

8. En outre, en tant qu'autorités publiques les plus proches des citoyens, les élus locaux et régionaux sont les mieux placés pour élaborer des politiques capables de faciliter l'accès aux droits pour les Roms et pour lutter contre l'antitsiganisme, les préjugés, la discrimination et la violence à caractère raciste.

9. Certaines autorités territoriales s'emploient déjà à améliorer la situation des Roms, et le Congrès se félicite de la création récente de plusieurs réseaux aux niveaux national et régional ou de groupements de municipalités s'occupant des questions relatives aux Roms.

10. Compte tenu de ce qui précède, *le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux à :*

a. mettre en œuvre les décisions prises lors du Sommet des maires sur les Roms, organisé par le Congrès le 22 septembre 2011 à Strasbourg ;

b. s'engager publiquement à traiter les questions relatives aux Roms et remédier à leur situation d'exclusion sociale ;

c. suivre et analyser la situation locale afin d'obtenir des données solides pour l'élaboration et l'application de stratégies et de plans d'action en faveur de l'intégration des Roms, en tenant compte de la diversité des identités et des situations selon les groupes, et mesurer les résultats afin de vérifier si l'effet attendu a été obtenu ;

d. élaborer des plans d'action stratégiques dotés d'objectifs clairs, de buts à atteindre et de phases de réalisation, suivant une approche intégrée qui tiendra compte de l'interdépendance des problèmes dans les domaines spécifiques. En particulier :

s'agissant de l'éducation :

- i. mettre un terme à toute ségrégation scolaire pour les enfants roms ;
- ii. proposer un enseignement préscolaire aux enfants roms, lorsque cela est nécessaire pour les préparer à l'école et leur permettre d'y entrer sur un pied d'égalité avec les autres enfants ;
- iii. veiller à ce que tous les enfants roms entrent à l'école primaire et s'y rendent régulièrement, les encourager à poursuivre dans l'enseignement secondaire, ou veiller à ce que ceux qui ont quitté l'école trop tôt y retournent pour acquérir des compétences de base et des qualifications professionnelles. Dans ce contexte, avoir recours aux médiateurs roms nommés à cette fin ;
- iv. prendre des dispositions pour garantir la continuité de l'enseignement pour les enfants « itinérants » et migrants, par exemple par le biais d'une coordination entre les écoles ou d'un suivi des progrès, et prévoir une activité éducative pendant qu'ils sont « sur la route » ;
- v. former les enseignants et recruter des « assistants pédagogiques »/médiateurs roms pour aider les enfants roms dans la classe ;
- vi. organiser des activités pédagogiques extrascolaires pour impliquer les enfants et les jeunes roms et les mettre en contact avec les autres enfants, en particulier dans des domaines comme la culture et le sport.

s'agissant de l'emploi :

- i. travailler avec les employeurs locaux pour encourager le recrutement de Roms, y compris au moyen de formations « sur le terrain » permettant de développer les compétences professionnelles, et engager des médiateurs roms pour y contribuer ;
- ii. introduire des mesures pour favoriser le recrutement et la formation pour l'emploi des Roms parmi le personnel des collectivités locales ;
- iii. encourager et soutenir le travail indépendant et la création de petites entreprises, y compris par des formations et des conseils sur la gestion commerciale et financière, ainsi qu'à l'aide de petits prêts en coopération par exemple avec les banques locales ;
- iv. promouvoir et soutenir le recours aux activités culturelles et à l'artisanat roms – en particulier pratiqués par des femmes – pour la création de petites entreprises ;
- v. proposer des services de conseil sur les offres d'emploi locales et la façon d'y accéder, ainsi que sur les mesures à prendre en cas de discrimination.

s'agissant de la santé :

- i. faire le point sur la situation et les besoins des Roms en matière de santé et évaluer l'efficacité des services dispensés actuellement ;
- ii. veiller à ce que les Roms, en particulier ceux des campements isolés et des communautés itinérantes/migrantes, aient accès aux services de santé locaux, y compris les services de proximité et les structures itinérantes, et si nécessaire aux services d'interprètes ;
- iii. veiller à ce que les services de santé bénéficient aux femmes et aux enfants et incluent les soins préventifs, notamment la vaccination des jeunes enfants, et à ce que des informations sanitaires soient aisément accessibles ;
- iv. travailler avec les établissements de santé locaux pour veiller à ce que les services soient attentifs à la culture et à la situation des Roms et répondent à leurs besoins en santé ;
- v. nommer des médiateurs roms afin de faciliter l'accès des Roms aux soins de santé.

s'agissant du logement :

- i. élaborer des stratégies pour mettre fin à la ségrégation résidentielle des Roms, remplacer ou rénover les logements existants, ou permettre aux Roms d'accéder à des logements dotés de toutes les commodités de base (eau potable, évacuation des eaux usées, gaz, électricité, ramassage des ordures et routes pavées) afin de faciliter l'inclusion sociale ;
- ii. veiller à ce que les familles itinérantes/migrantes puissent s'installer sur des sites convenables, dotés des commodités de base et d'une gestion efficace, et à ce qu'il y ait une concertation avec les résidents installés alentour afin de résoudre tout problème et de favoriser la cohésion sociale ;
- iii. régulariser le droit des Roms d'occuper leurs logements ou les terrains, éviter les expulsions forcées et mettre à leur disposition, si nécessaire, d'autres lieux d'hébergement conformes aux normes ;
- iv. identifier des terrains sur lesquels, dans le cas d'achat ou de location par des Roms, des logements non permanents peuvent être installés dans le respect de la réglementation environnementale et sanitaire.

s'agissant de l'autonomisation et de la participation des Roms :

- i. engager les dirigeants de la communauté rom à collaborer à la mise en œuvre des stratégies et, à cette fin, au renforcement des capacités de la communauté rom. En particulier, s'assurer qu'un haut responsable est en charge des questions relatives aux Roms, ainsi que des médiateurs roms pour participer à la mise en œuvre des stratégies ;
- ii. mettre en place des structures pour veiller à ce que la voix des Roms soit entendue par les responsables des questions relatives aux Roms (y compris la voix des femmes et des jeunes), soit sous la forme d'organes consultatifs spécifiques aux Roms, soit en accueillant des Roms au sein des organes représentatifs des minorités et des groupes communautaires en général ;
- iii. proposer des programmes d'information et d'éducation civique pour promouvoir une citoyenneté active auprès de la communauté rom ;
- iv. promouvoir et soutenir la création ou le renforcement des associations locales roms qui puissent mobiliser et exprimer cette voix dans les forums appropriés et agir en tant que partenaires des pouvoirs locaux ;
- v. recruter des médiateurs roms, si possible au sein de la communauté rom locale, les former et leur offrir un emploi stable, y compris ceux qui auront été formés par le programme de formation du Conseil de l'Europe ROMED. Dans la formation de médiateurs, utiliser le curriculum du programme ROMED ;
- vi. favoriser la compréhension interculturelle en organisant avec les associations roms des activités visant à promouvoir la culture et l'identité roms à la fois au sein de la communauté rom et de l'ensemble de la communauté (y compris dans les écoles) ;
- vii. encourager la participation des Roms aux activités des collectivités locales, y compris dans la politique locale (par exemple par l'inscription des électeurs et la présentation de candidatures aux élections), et encourager en particulier la participation des femmes et des jeunes.

e. prendre des mesures pour lutter contre l'ignorance, les mythes et les stéréotypes au sein de la population non rom, notamment par le biais des médias locaux, et proposer en particulier des séminaires de sensibilisation et des ateliers pratiques pour les responsables et les personnels sur les questions relatives aux Roms, en associant ceux-ci à la conception et la mise en œuvre de ces séminaires et ateliers :

- i. réaliser et diffuser des matériels (dépliants, brochures, CD, pages Web, etc.), y compris le matériel déjà disponible dans le cadre de la Campagne Dosta ! du Conseil de l'Europe, et travailler dans les écoles et avec les médias locaux, afin de faire connaître la culture et l'histoire roms, de combattre les mythes et stéréotypes négatifs et de rapprocher les communautés roms et non roms ;
- ii. mettre en place des activités présentant un intérêt manifeste pour les communautés roms et non roms et permettre aux deux groupes de travailler ensemble et ainsi de se comprendre et se respecter mutuellement ;
- iii. éviter d'utiliser des stéréotypes et des termes négatifs en rapport avec les Roms, en particulier dans les déclarations des dirigeants politiques et des hauts responsables ;
- iv. condamner et combattre, avec fermeté et publiquement, toute manifestation d'antitsiganisme, que ce soit sous la forme de discours de haine, de discrimination, de menaces, d'intimidation ou de violence physique et qu'elle émane d'individus ou de groupes organisés, et prendre des mesures pour garantir que la loi est appliquée sans discrimination par la police et les autres instances responsables.

f. obtenir, auprès de sources internes ou externes, les ressources financières et autres nécessaires à la mise en œuvre des plans d'actions ;

g. intégrer le traitement des questions spécifiques aux Roms dans les activités essentielles déployées par les pouvoirs locaux et régionaux ;

h. rejoindre ou créer des réseaux nationaux de municipalités et/ou régions ayant pour but d'améliorer la situation des Roms ;

i. s'inspirer des précédentes résolutions du Congrès – concernant notamment les migrants et les minorités – dont certains aspects peuvent être utiles pour le travail sur les questions relatives aux Roms, en veillant dans le même temps à prendre en compte les aspects spécifiques de la situation des Roms.

11. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux :

a. rappelant ses Résolutions 249 (1993), 16 (1995) et 44 (1997), ainsi que la déclaration du Club de Strasbourg d'octobre 2010, qui appellent à la mise en œuvre de structures de coopération, se charge de faciliter la mise en place d'un cadre de coopération paneuropéen entre les pouvoirs locaux et régionaux, les réseaux existants et d'autres structures, afin d'échanger les expériences, d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques et de faciliter le travail conjoint ;

b. appelle les pouvoirs locaux et régionaux à rejoindre cette structure afin de coopérer à la promotion de l'inclusion des Roms et au renforcement de leur capacité à cet égard ;

c. invite les Etats membres à inclure, si possible, des maires roms au sein de leur délégation nationale au Congrès ;

d. est résolu à coopérer avec le Comité des Régions de l'Union européenne pour l'inclusion des Roms, notamment par l'échange des meilleures pratiques.

PROJET DE RECOMMANDATION⁴

1. Parmi les dix à douze millions de Roms vivant dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, nombreux sont ceux qui souffrent d'une extrême marginalisation et vivent dans de très mauvaises conditions. Ils n'ont pas pleinement accès à leurs droits sociaux, tels que le droit à un enseignement de qualité, à un emploi, à des soins de santé et à un logement. Ces droits non seulement ne sont pas respectés, mais ils sont même foulés aux pieds. De surcroît, les Roms sont l'objet d'une discrimination et d'un antitsiganisme largement répandus et sont victimes de discours de haine, de harcèlement et de violence.
2. Les Etats membres sont chargés de protéger les droits de tous les membres de la société ; les droits économiques et sociaux faisant partie des droits de l'homme, les Etats doivent faire en sorte que la population rom en bénéficie elle aussi.
3. De nombreux Etats membres ont inscrit l'inclusion sociale dans leur programme politique, bien que les réponses soient variables selon les Etats. Des plans d'action nationaux pleins de bonnes intentions ont été élaborés, mais n'ont eu qu'un impact limité.
4. Il a été reproché aux pouvoirs locaux et régionaux de ne pas agir ou de ne pas appliquer les politiques gouvernementales sur les questions relatives aux Roms. Cependant, ces politiques ne comportent pas toujours des dispositions concernant leur mise en œuvre au niveau local, et la répartition des compétences entre les différents niveaux du gouvernement n'est pas toujours claire.
5. Les pouvoirs locaux et régionaux peuvent également être confrontés à des obstacles tels que la limitation de leurs compétences juridiques ou l'inadéquation de leurs moyens financiers.
6. Compte tenu de ce qui précède et des conclusions du Sommet des maires sur les Roms organisé par le Congrès le 22 septembre 2011 à Strasbourg, *le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe appelle les Etats membres à :*
 - a. envisager de reconnaître les Roms comme une « minorité nationale » (lorsque ce n'est pas encore le cas) afin de leur assurer une protection dans le cadre du droit international (et en particulier de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), notamment en ce qui concerne leur accès aux droits au niveau local ;
 - b. veiller à ce que les stratégies nationales sur les questions relatives aux Roms comprennent des dispositions pour une mise en œuvre effective au niveau local, notamment en garantissant que les pouvoirs locaux et régionaux disposent des compétences et responsabilités nécessaires pour agir ainsi que des ressources suffisantes et d'un soutien spécialisé ;
 - c. soutenir les initiatives locales et régionales pour l'inclusion des Roms et établir des structures adéquates pour une coopération étroite, afin de garantir une mise en œuvre effective des stratégies nationales d'inclusion des Roms au niveau local ;
 - d. explorer comment les Roms peuvent contribuer à et bénéficier des régimes de sécurité sociale et fiscal ;
 - e. associer des représentants des collectivités territoriales à la conception et au suivi des stratégies/plans d'action nationaux pour les Roms, en faisant appel aux réseaux nationaux de municipalités et/ou de régions ;
7. Le Congrès demande au Comité des Ministres de réitérer son appel à tous les Etats membres à mettre en œuvre ses recommandations relatives aux Roms et notamment la Recommandation CM/Rec(2008)5 sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe.

⁴ Voir note de bas de page 2.

8. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres, conformément à la priorité politique accordée par le Conseil de l'Europe à l'inclusion sociale des Roms et au respect de leurs droits fondamentaux, mette en place en coopération avec le Congrès un programme européen pour le renforcement des capacités aux niveaux local et régional, qui complètera le programme de formation des médiateurs roms (ROMED) et opérera dans le cadre d'une coopération paneuropéenne entre les pouvoirs locaux et régionaux. Des contributions volontaires pourraient être utilisées pour lancer ce programme.

EXPOSE DES MOTIFS⁵

1. Introduction

1. Les Roms souffrent depuis longtemps d'exclusion sociale au sein de la société européenne, exclusion qui est accentuée par de profondes inégalités dans plusieurs domaines interdépendants (manque d'éducation, chômage, pauvreté, accès aux soins de santé, mauvaises conditions de logement et ségrégation résidentielle, etc.). L'actualité récente montre que cette marginalisation et cette profonde discrimination existent encore. Les autorités, tant au niveau national que local, ont procédé à une série d'expulsions et autres mesures d'exclusion contre les Roms, dont les médias se sont largement fait l'écho. On a également observé une montée de l'activité anti-rom de la part des organisations extrémistes, notamment sous la forme de discours de haine et de violence physique⁶.

2. La migration des Roms, notamment des pays de l'ancien bloc soviétique vers l'Europe occidentale, l'élargissement et l'ouverture des frontières au sein de l'UE, ainsi que la demande de main-d'œuvre non qualifiée peu coûteuse en Occident, sont parmi les facteurs susceptibles d'aggraver la marginalisation des Roms et la discrimination à leur encontre. D'autres aspects importants sont par exemple l'aggravation de la traite des femmes, principalement d'Europe de l'Est vers l'Ouest, et les problèmes auxquels sont confrontés les personnes déplacées roms et les demandeurs d'asile en provenance du Kosovo et d'autres parties des Balkans.

2. La réponse à haut niveau du Conseil de l'Europe

3. Le Conseil de l'Europe, notamment par la voix du Commissaire aux droits de l'homme Thomas Hammarberg et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), a plusieurs fois exprimé sa préoccupation au sujet de certaines mesures adoptées par des Etats membres concernant les Roms. En 2010, eu égard aux mesures très médiatisées prises par certains Etats membres, le Secrétaire Général a décidé que des actions concrètes devaient être menées de toute urgence et des priorités établies pour renforcer l'intégration des Roms en Europe. Il a convoqué une réunion à haut niveau sur la façon de surmonter les problèmes immédiats et à long terme concernant les droits et obligations des communautés roms dans toute l'Europe. Cette réunion devait être le point de départ d'un effort conjoint des institutions européennes et des Etats membres pour régler ensemble ce problème paneuropéen et traiter la situation des Roms de façon constructive et durable.

4. Dans la Déclaration de Strasbourg adoptée à l'issue de cette réunion, le Conseil de l'Europe a réitéré sa volonté de régler les problèmes de droits de l'homme liés aux Roms et a reconnu qu'il était en premier lieu de la responsabilité des Etats membres, aux niveaux national, régional mais surtout local, de promouvoir l'inclusion⁷. Au cours de la dernière décennie, les organes de suivi et les ONG ont exprimé leur préoccupation quant à l'impact limité des plans et programmes nationaux, du fait d'une mauvaise mise en œuvre au niveau local⁸. Il est essentiel que les pouvoirs locaux et régionaux d'Europe non seulement se saisissent du problème majeur de l'exclusion des Roms mais aussi lui apportent une solution.

⁵ Le présent rapport a été élaboré avec la contribution de R. Oakley, consultant spécialisé, Royaume-Uni (voir l'étude en annexe au présent rapport ([CG\(21\)8 appendix](#))).

⁶ Voir en particulier le Document 12174 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe », Rapporteur : Jozsef BERÉNYI, paragraphe 7.

⁷ Voir notamment le paragraphe 44 de la Déclaration de Strasbourg sur les Roms de la Réunion à haut niveau du Conseil de l'Europe sur les Roms, CM(2010)133 final, 20 octobre 2010, Strasbourg (France).

⁸ Voir Nadir Redzeqi et Alexandra Bojadzieva, *Decade of Roma Inclusion 2005-2015: Institutional Set-Up*, Roma Democratic Development Agency SONCE, 2009, et dans d'autres rapports de suivi établis par des instances telles que l'UE, l'OSCE et l'Open Society Institute.

3. La population rom en Europe

5. D'après les estimations communément acceptées, le nombre total des résidents roms en Europe se situe entre dix et douze millions, et dans certains Etats membres les Roms représentent près de 10 % de la population. Les Roms sont donc la plus grande « minorité » (en terme d'identité ethnique/culturelle) d'Europe et la seule à ne pas avoir de « patrie », que ce soit en Europe ou ailleurs. En ce sens, les Roms peuvent être considérés comme un peuple véritablement « européen », bien qu'ils doivent leur nationalité à leur pays de résidence⁹.

6. Les Roms sont largement répartis à travers l'Europe, dans les villes et les zones rurales et urbaines, et sont présents dans presque tous les Etats membres. Bien que la plus grande partie des Roms soient sédentaires, il est justifié et nécessaire, en raison des phénomènes de nomadisme et de migration, de traiter les questions relatives à ces populations dans l'ensemble des Etats, régions et municipalités, même lorsque leur nombre semble très faible.

4. Le défi pour les pouvoirs locaux et régionaux

7. Il est reproché aux pouvoirs locaux et régionaux de ne pas agir ou de ne pas appliquer les politiques gouvernementales relatives aux questions roms. Cependant, ces politiques ne comportent pas toujours des dispositions concernant leur mise en œuvre au niveau local. Les pouvoirs locaux et régionaux peuvent également être confrontés à des obstacles tels que la limitation de leurs compétences juridiques ou l'inadéquation de leurs moyens financiers. Le fait est cependant que les pouvoirs locaux et régionaux ont le devoir de protéger et de promouvoir les droits de leur population et qu'ils disposent pour ce faire d'un vaste éventail de compétences (quoique variable selon les Etats membres). Ils doivent donc prendre des mesures efficaces au niveau local pour régler les questions relatives aux Roms et remédier à la situation d'exclusion sociale dans laquelle ils se trouvent. En outre, en tant qu'autorités publiques les plus proches des citoyens, les élus locaux et régionaux sont les mieux placés pour élaborer des politiques visant à faciliter l'accès aux droits pour les Roms, notamment le droit à l'éducation, à l'emploi, au logement et aux soins de santé, et pour garantir leur inclusion sociale.

8. Pour cette raison, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe attend du Congrès qu'il joue un rôle de premier plan pour promouvoir les actions visant à régler les questions relatives aux Roms au niveau local dans les Etats membres¹⁰. Le rôle des villes et municipalités, et donc du Congrès, a également été souligné dans le récent rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe, *Vivre ensemble : conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du 21e siècle* (mai 2011), qui désigne l'inclusion des Roms comme étant l'un des principaux défis pour les Etats membres.

9. On observe toutefois un changement pour la population rom : les ONG sont de plus en plus actives, se mobilisent, représentent leur opinion et font campagne pour des mesures correctives, et le taux de participation des Roms dans les politiques locales et nationales augmente peu à peu (même s'il reste faible). Il émerge une nouvelle génération de jeunes dirigeants roms instruits qui jouent un rôle de plus en plus important, offrant aux pouvoirs publics de nouvelles possibilités de partenariat et de coopération à tous les niveaux. Les pouvoirs locaux et régionaux doivent être prêts à reconnaître et exploiter ces nouvelles possibilités et à trouver des moyens de travailler avec cette nouvelle génération de jeunes dirigeants roms pour le bénéfice de tous les groupes de la communauté.

10. Face au défi de l'exclusion sociale des Roms, les pouvoirs locaux et régionaux devront non seulement régler les problèmes spécifiques déjà mentionnés, c'est-à-dire l'antitsiganisme, la discrimination et l'accès aux droits sociaux, mais également travailler en partenariat avec la communauté rom locale, dans toute sa diversité, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies pour les Roms.

⁹ Voir BERÉNYI, paragraphes 4-7.

¹⁰ Déclaration au Congrès de Jeroen Schokkenbroek, Représentant spécial du Secrétaire Général pour les questions relatives aux Roms, 22 mars 2011.

11. Sans une réponse efficace des pouvoirs locaux et régionaux aux besoins des Roms dans les dix prochaines années, la situation actuelle de cette population en Europe ne pourra pas s'améliorer¹¹. La pauvreté et l'exclusion vont persister, le non-respect des droits de l'homme va se poursuivre, la frustration et le ressentiment de la communauté rom vont continuer de s'accroître et les progrès pour renforcer la cohésion sociale en Europe seront compromis. Il est donc indispensable que les pouvoirs locaux et régionaux prennent des mesures adaptées pour résoudre ce problème, et ce de toute urgence, dans l'ensemble de l'Europe.

5. Mesures appropriées pour les pouvoirs locaux et régionaux

12. Différentes actions seront probablement nécessaires, mais elles ne devront pas être planifiées et mises en œuvre séparément ; une approche intégrée, reconnaissant l'interdépendance des problèmes dans les domaines spécifiques, est indispensable. Cette réponse globale doit également être stratégique, avec des objectifs clairs et un plan d'action établissant des objectifs et des étapes, afin de pouvoir mesurer les résultats.

13. Les deux grands domaines dans lesquels les pouvoirs locaux et régionaux doivent prendre des mesures spécifiques sont les suivants :

a. lutter contre l'antitsiganisme dans l'ensemble de la population, sous la forme de mythes, stéréotypes, préjugés, discrimination et violence à caractère raciste, et promouvoir l'autonomisation et la participation des Roms ; et

b. lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et favoriser l'accès aux droits sociaux, dans des domaines spécifiques tels que l'éducation, l'emploi, la santé et le logement.

5.1 Antitsiganisme : mythes, stéréotypes, préjugés, discrimination et violence à caractère raciste¹²

14. L'antitsiganisme, en tant que forme spécifique de racisme à l'encontre des Roms, est profondément ancré dans l'histoire de l'Europe. Les études montrent que de tous les groupes minoritaires, les Roms sont celui qui suscite les attitudes négatives les plus virulentes et les plus nombreuses¹³. Les mythes et stéréotypes sur les Roms, nourris par l'ignorance, la peur et la ségrégation, persistent dans les esprits de la population majoritaire, et ne sont encore que faiblement remis en cause par l'éducation. La récente résurgence de l'extrémisme visant les Roms et d'autres groupes, favorisée par la récession économique, fomentée par les démagogues et nourrie par les médias, prouve que l'antitsiganisme reste une force politique populiste puissante.

15. La discrimination et la ségrégation à l'égard des Roms restent courantes dans toute l'Europe, aux niveaux local et national. Les expulsions forcées des lieux de séjour et la ghettoïsation des Roms persistent, de même que la ségrégation dans les écoles. Les Roms migrants qui tentent leur chance en Europe occidentale peuvent se retrouver parqués dans des camps, et dans certains cas être expulsés, sans considération de leur nationalité et des droits qui y sont attachés.

16. Les actes de violence physique envers les Roms se poursuivent : commis entre autres par des bandes et des groupes extrémistes organisés, ils visent à la fois à blesser et à intimider. Dans les enquêtes, les Roms sont le groupe déclarant le plus grand nombre d'incidents perçus comme étant à motivation raciale. La protection policière contre les attaques racistes sur les Roms est minime, et les agresseurs sont rarement traduits en justice¹⁴. D'ailleurs, la violence et les abus contre les Roms sont parfois le fait des policiers eux-mêmes, qui pratiquent aussi régulièrement le profilage ethnique.

¹¹ Dans son rapport « Roma inclusion : An economic opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia », septembre 2010, la Banque mondiale met en garde contre les coûts économiques énormes liés au prolongement incontrôlé de l'exclusion des Roms et souligne l'intérêt économique que présente le développement des ressources humaines considérables des populations roms d'Europe.

¹² Voir BERÉNYI pour des exemples précis.

¹³ Enquêtes Eurobaromètre, 2006/2008.

¹⁴ Centre européen des droits des Roms, Imperfect Justice: Anti-Roma Violence and Impunity, 2011.

17. La promotion de l'autonomisation et de la participation des Roms doit être prise au sens large : elle doit inclure l'aide au maintien de l'identité ethnique et culturelle chez les Roms, ainsi que la capacité à s'organiser et représenter leurs intérêts, tout en participant en tant qu'individus et groupes à des structures et contextes sociaux plus larges au niveau local.

18. La lutte contre l'antitsiganisme et la promotion de l'autonomisation et de la participation des Roms sont « les deux faces d'une même pièce » et de nombreuses mesures prises en faveur de l'une seront aussi utiles à l'autre. Toutes deux sont essentielles à l'inclusion des Roms, et de nombreuses mesures peuvent être prises aux niveaux local et régional dans ce sens. Il est possible par exemple de diffuser dans les écoles et les médias des matériels pédagogiques tels que des dépliants, des brochures, des CD, des pages Web, etc. qui donnent une image positive des Roms ainsi que des informations précises et font reculer les mythes et les stéréotypes négatifs. Dans le cadre de sa campagne Dosta !, le Conseil de l'Europe a élaboré de nombreux matériels – librement disponibles – utiles pour combattre les stéréotypes et les préjugés concernant les Roms. Toute activité manifestement bénéfique aux communautés rom et non rom, et qui permettra aux membres des deux groupes de travailler ensemble et ainsi d'instaurer une compréhension et un respect mutuels, doit être encouragée. Surtout, les dirigeants politiques et les hauts responsables en particulier doivent éviter d'utiliser dans leurs discours des stéréotypes et des termes négatifs concernant les Roms. Les actions telles que celle du groupe de plus d'une soixantaine de maires tchèques qui, en février de cette année, ont signé une déclaration concernant les personnes « socialement inadaptables » largement perçue comme visant les Roms doivent cesser.

19. Il est indispensable de veiller à ce que la voix des communautés roms soit entendue par les responsables des questions relatives aux Roms (y compris la voix des femmes et des jeunes), que ce soit par le biais d'organes consultatifs spécifiques aux Roms ou en associant les Roms aux organes représentatifs pour les minorités et les groupes communautaires en général. Il faut encourager et soutenir la création ou le renforcement des associations roms locales. Celles-ci peuvent mobiliser et exprimer cette voix dans les forums appropriés, agir en tant que partenaires des pouvoirs locaux pour des initiatives précises et prendre des mesures pour répondre aux besoins de la communauté rom en interne.

5.2 Pauvreté et exclusion sociale : éducation, emploi, santé, logement

20. La discrimination et la ségrégation sont aggravées par la pauvreté et une exclusion générale de l'accès à divers droits sociaux dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, la santé et le logement¹⁵. Plusieurs organisations, dont le Conseil de l'Europe, ont examiné la situation, et les études montrent que les Roms d'Europe souffrent d'une profonde exclusion et d'inégalités dans tous les domaines. Elles montrent aussi de quelle manière l'exclusion et les inégalités dans chacun de ces domaines sont liées entre elles et donc s'entretiennent mutuellement. Afin de lutter contre cette situation, il faut adopter une approche intégrée et holistique et non pas traiter les domaines séparément, ce qui a des implications majeures sur la façon dont les pouvoirs locaux et régionaux doivent aborder la situation des Roms. Les quatre principaux domaines d'accès aux droits sociaux sont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, et les principales mesures à prendre dans chacun de ces domaines sont décrites dans les sections suivantes¹⁶.

5.2.1 Education

21. Les niveaux d'instruction, l'alphabétisation et l'assiduité scolaire restent extrêmement faibles dans la population rom d'Europe. L'accès à un enseignement de qualité est une nécessité à long terme pour l'inclusion des Roms et doit par conséquent être considéré comme une priorité par les pouvoirs locaux et régionaux lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies locales. Les actions doivent cibler tous les niveaux d'éducation, mais surtout faire en sorte que tous les enfants roms suivent au moins l'enseignement primaire¹⁷, afin d'acquérir les connaissances et autres compétences de base essentielles pour devenir des citoyens actifs et informés. Le niveau de responsabilité des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'éducation varie selon les Etats membres, et de ce fait ils

¹⁵ Voir BERÉNYI pour des exemples précis.

¹⁶ Voir également les Recommandations du Comité des Ministres pour chacun de ces domaines, mentionnées ci-dessus.

¹⁷ Objectif commun en matière d'éducation établi pour les Etats membres dans la nouvelle Stratégie cadre de l'Union européenne (voir ci-dessus). Une source utile de conseils, d'informations et de ressources pour les pouvoirs locaux et régionaux est le projet « Éducation des enfants roms en Europe » (2002-2009) : www.coe.int/T/DG4/education/roma.

devront tenir compte des cadres administratifs et politiques nationaux, et coopérer avec les instances nationales compétentes selon les besoins.

22. La suppression de toute ségrégation à l'école pour les Roms doit être une priorité. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme indique clairement qu'une telle ségrégation constitue une violation des droits de l'homme. Une autre priorité consiste à proposer un enseignement préscolaire aux enfants Roms (et leurs familles) lorsque cela est nécessaire pour les préparer à l'école et leur permettre d'entrer sur un pied d'égalité avec les autres enfants puis de collaborer avec les parents et les ONG pour que tous les enfants roms entrent à l'école primaire et suivent régulièrement les cours. Des « assistants pédagogiques » roms peuvent aider les enfants roms dans les classes, en particulier lors de la première année de primaire, à la fois pour secourir les enseignants qualifiés dans leur travail et pour aider les enfants à bien s'intégrer dans l'environnement scolaire. Il faut également encourager les enfants roms ayant suivi l'enseignement primaire à poursuivre dans le secondaire, afin qu'ils acquièrent des qualifications et des compétences professionnelles ; en outre, les enfants et les jeunes ayant quitté l'école prématurément devraient pouvoir réintégrer l'enseignement et acquérir des connaissances de base et des qualifications professionnelles. Il faut également veiller à la continuité de l'enseignement pour les enfants des familles migrantes, par exemple en encourageant la coordination entre les écoles, en fournissant aux familles un suivi des progrès de l'enfant et en prévoyant des activités pédagogiques « sur la route ».

5.2.2 Emploi

23. Du fait de la disparition des métiers traditionnels due à la modernisation et à la mondialisation, les Roms se sont retrouvés avec peu de compétences exploitables et des taux de chômage élevés (jusqu'à 80 % dans certains Etats). Cela a entraîné une grande pauvreté qui – même si ce n'est pas exclusif aux Roms – est particulièrement grave quand elle est associée à la discrimination et à la ségrégation et dont il est très difficile de sortir quand elle s'accompagne d'un manque d'éducation et de qualifications. Il est essentiel de favoriser l'emploi pour permettre aux familles roms d'acquérir une autonomie financière et de ne plus dépendre des prestations sociales. A long terme, bien entendu, la solution consiste principalement en un accès à l'éducation. Toutefois, il faut également promouvoir de toute urgence l'accès à l'emploi rémunéré pour les Roms, et offrir la possibilité d'acquérir un enseignement « de rattrapage » et des compétences qui peuvent faciliter cet accès. Offrir des possibilités pour le travail indépendant et la création d'entreprise au sein de la communauté rom fait également partie des mesures à prendre dans cette situation. Les mesures pour accéder à l'emploi sont donc un élément essentiel des stratégies pour faire face à la situation des Roms et briser le cycle de la pauvreté et de l'exclusion.

24. Les pouvoirs locaux et régionaux auront peut-être moins de capacités dans ce domaine que dans d'autres, mais ils peuvent cependant prendre des mesures importantes : par exemple, travailler avec les employeurs locaux pour les encourager à recruter des Roms, dispenser une formation en cours d'emploi pour développer les compétences professionnelles et engager des médiateurs Roms pour les aider. Il est possible de fixer des objectifs pour l'emploi des Roms au sein des pouvoirs locaux et d'introduire des mesures pour favoriser le recrutement et la formation à cette fin. Des mesures peuvent également être prises pour encourager et soutenir le travail indépendant et la création de petites entreprises, notamment au moyen de formations et de conseils sur la gestion commerciale, et en coopération avec les banques locales (par exemple pour des conseils sur la gestion financière et les petits prêts).

5.2.3 Santé

25. L'espérance de vie moyenne des Roms est inférieure d'environ dix ans à celle de la majorité de la population¹⁸. Du fait de la ségrégation résidentielle accentuée par la barrière de la langue, le manque d'éducation et la discrimination par les professionnels de santé, les Roms dans l'ensemble de l'Europe n'ont pas accès aux services de santé et de soins préventifs. Les problèmes de santé sont aggravés par la pauvreté et l'absence d'équipements de base comme l'eau courante¹⁹, l'électricité et les sanitaires dans de nombreux endroits où vivent les Roms. Ces problèmes peuvent avoir un effet particulièrement négatif sur les femmes (qui dans certains pays sont également soumises à une stérilisation forcée) et les jeunes enfants, ainsi que sur les personnes atteintes d'incapacité. La

¹⁸ Rapport de situation 2008 de l'OSCE.

¹⁹ Voir Amnesty International, *Parallel Lives: Roma Denied Rights to Housing and Water in Slovenia*, 2011.

situation des campements roms à proximité des décharges, des autoroutes ou des usines peut également avoir des effets néfastes sur la santé.

26. Les pouvoirs locaux et régionaux peuvent et doivent prendre des mesures pour que les Roms aient accès aux droits sociaux dans le domaine de la santé, notamment en coopérant avec les établissements de santé locaux et les ONG roms. Par exemple, ils peuvent mener des enquêtes sur la situation et les besoins en santé des Roms dans leur secteur, et évaluer l'efficacité des services dispensés. Ou encore faire en sorte que les Roms, en particulier dans les campements isolés et dans les communautés itinérantes/migrantes, aient accès aux services de santé locaux, y compris les services de proximité et les cliniques mobiles, et aux services d'interprètes si nécessaire (notamment pour les familles migrantes). Ils peuvent veiller à la diffusion d'informations sanitaires (y compris les conseils de prévention), notamment aux femmes, en utilisant divers moyens dont les DVD et les visites personnelles/réunions, organisées, le cas échéant, en coopération avec les associations locales de communautés roms.

5.2.4 Logement²⁰

27. Le logement en tant que droit social, et condition d'accès à d'autres droits sociaux, est également un domaine essentiel pour lutter contre l'exclusion des Roms. Les résultats de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dans son rapport sur les conditions de logement des Roms dans l'Union européenne donnent une image globale de la situation pour les Roms en Europe :

« Sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, les Roms et les [Gens du voyage] sont fortement désavantagés en matière de logement privé et social. Ces discriminations se traduisent par de mauvaises conditions de logement, par la ségrégation et par des expulsions par la force. Certains Roms vivent dans des bidonvilles sordides et des campements temporaires, dans des endroits où ils sont coupés du reste de la population et qui sont souvent dangereux sur le plan environnemental. Très souvent, les Roms vivent dans des zones où les services publics sont peu présents, où les possibilités d'emploi ou de scolarité sont faibles et où l'accès aux biens publics que sont, entre autres, l'eau, le gaz et l'électricité est insuffisant. »²¹

28. Le rapport de la FRA met également en évidence des cas d'expulsion par la force de logements sociaux (à la fois le logement et les sites des voyageurs), parfois même de Roms payant régulièrement leur loyer. Il est précisé que ces expulsions souvent ne sont pas signifiées à l'avance, et peuvent se solder par des violences policières et la destruction de biens personnels. En outre, nombreux sont les cas dans lesquels les Roms ne reçoivent des autorités aucune proposition de logement et/ou aucune indemnisation correcte en échange de leur expropriation.

29. Ces résultats mettent en évidence le rôle du logement qui est l'un des éléments interdépendants du processus de pauvreté et d'exclusion des Roms. Ils soulignent également le rôle clé des pouvoirs locaux et régionaux qui, s'ils sont souvent responsables de l'exacerbation des problèmes – ne serait-ce que par un manque d'action – sont également des acteurs cruciaux pour l'élaboration de solutions au niveau local.

30. La responsabilité des pouvoirs locaux et régionaux dans ce domaine varie selon les Etats membres. Cependant, l'attribution des logements sociaux est le plus souvent administrée au niveau local. Quelles que soient leurs responsabilités, les autorités doivent élaborer des stratégies pour mettre un terme à la ségrégation résidentielle des Roms, et leur donner accès au logement en général afin de faciliter leur inclusion sociale. Une autre mesure consisterait à mettre en place des projets pour remplacer, ou rénover, les logements occupés par les familles roms lorsqu'ils ne répondent pas aux normes, notamment en embauchant des Roms pour travailler sur ces projets et en leur apportant une formation professionnelle.

²⁰ Par logement, il faut entendre non seulement la structure des bâtiments, mais également leurs taux d'occupation, le bail, la localisation, les équipements et l'environnement, ainsi que la fourniture de sites et d'infrastructure pour les Roms et les Gens du voyage qui continuent à mener une vie itinérante.

²¹ Housing Conditions of Roma and Travellers in the European Union: Comparative Report, FRA, 2009: résultats résumés dans le Rapport annuel 2010 de la FRA, p.69.

6. Conclusion

31. Les pouvoirs locaux et régionaux ont clairement un rôle majeur à jouer pour favoriser le respect des droits et l'inclusion sociale des populations roms et pour lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination qui existent dans la société actuelle. Leur rôle sera plus aisé s'ils travaillent ensemble, en partenariat, avec la communauté rom et dans le cadre de mécanismes de coordination précis. Surtout, les maires et les présidents de régions doivent exprimer publiquement leur volonté politique d'améliorer la situation des Roms.

32. Il faut noter que dans tous ces domaines, les pouvoirs locaux et régionaux ont probablement une certaine expérience de l'action concernant les migrants et les minorités en général, et devraient s'en inspirer, tout en tenant compte de la spécificité de la situation des Roms. Ainsi, le Congrès a adopté ces dernières années plusieurs résolutions et recommandations de portée plus générale mais qui s'appliquent aussi au travail des pouvoirs locaux et régionaux sur les questions relatives aux Roms²².

²² Par exemple les textes sur : les cités interculturelles ; l'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux ; relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local. D'autres résolutions portant sur des domaines tels que la jeunesse (par exemple, l'intégration des jeunes des quartiers défavorisés) peuvent également être utiles.