



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 février 2006

CommDH(2006)1
Original : anglais

RAPPORT FINAL

**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**

**SUR LA SITUATION
EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME DES
ROMS, SINTIS ET GENS DU VOYAGE EN EUROPE**

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	4
I. LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INEGALITE	8
II. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT : SEGREGATION ET DIFFICULTES D'ACCES A DES CONDITIONS DE VIE CONVENABLES	13
III. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION : INEGALITE ET SEGREGATION EN MATIERE D'ACCES A L'EDUCATION	20
IV. ACCES A L'EMPLOI – ELIMINER LA DISCRIMINATION	26
V. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE LA SANTE.....	29
VI. VIOLENCES A CARACTERE RACISTE ET RELATIONS AVEC LES FORCES DE L'ORDRE.....	32
VII. QUESTIONS RELATIVES AUX PERSONNES DEPLACEES, A L'ASILE, ET A LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	35
REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION	43
ANNEXE – RESUME DES RECOMMANDATIONS	45

AVANT-PROPOS

1. Depuis que j'ai pris mes fonctions en 1999, j'ai cherché à assurer que l'exercice individuel et collectif, par les Roms, de leurs droits fondamentaux a constitué l'une des priorités du Commissaire aux Droits de l'Homme.¹ Dans la plupart des pays que j'ai visités, les populations roms se heurtent à des obstacles considérables pour exercer leurs droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne l'accès à la santé, au logement, à l'éducation et à l'emploi ; de plus, elles sont souvent touchées beaucoup plus que les autres par la pauvreté. La discrimination et le racisme, qui peuvent même déboucher sur des actes de violence, restent un grave problème sur tout le continent et constituent un obstacle majeur à la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Le présent rapport a pour objet de rassembler mes principales conclusions concernant la situation des Roms, en se fondant sur les visites officielles que j'ai effectuées dans les pays ainsi que sur les contacts individuels ou collectifs que j'ai eus avec des Roms dans le cadre de mes autres activités. Plutôt que de proposer une étude exhaustive des questions concernant les communautés roms dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le rapport met en lumière et analyse certains des problèmes récurrents qui se posent en matière de droits de l'homme. Dans le cadre de chaque thème, le Commissaire a choisi deux ou trois questions particulières à examiner à la lumière d'exemples tirés des Etats déjà visités.

3. Les questions abordées dans le présent rapport ont été examinées avec des organisations roms et des institutions européennes lors d'une réunion organisée dans la Cité du Vatican en février 2003. Je suis reconnaissant aux participants pour leurs précieuses contributions à ce rapport et aux nombreuses organisations qui lui ont donné des informations au cours de la rédaction de celui-ci. Je tiens également à remercier le Forum européen des Roms et des Gens du voyage pour les commentaires constructifs que cette organisation a apportés à un projet du rapport. J'exprime en outre ma sincère gratitude à M^{me} Alexandra Raykova qui a travaillé, en qualité de consultante, avec mon Bureau lors des premières étapes de l'élaboration du rapport.

4. Une version préliminaire du rapport a été affichée sur le site web du Commissaire en mai 2005 pour permettre aux gouvernements, aux associations et à la société civile de formuler des observations aux fins de l'élaboration d'une version consolidée. Des observations officielles des gouvernements des Etats membres suivants ont été reçues: Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Serbie-Monténégro et République slovaque. Des observations des organisations non gouvernementales suivantes ont été reçues : Centre pour les droits reproductifs, Centre européen pour les droits des Roms et Open Society Justice Initiative. Toutes les observations ont été prises en considération lors de l'élaboration de la version définitive du rapport.

¹ Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a pour mandat de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme, d'identifier d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe et de contribuer à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme, tels que consacrés dans les divers instruments du Conseil de l'Europe. Le texte intégral du mandat figure dans la Résolution (99)50 sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adoptée le 7 mai 1999.

INTRODUCTION

5. Les Roms, qui forment une minorité véritablement paneuropéenne, sont présents dans presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et comptent environ dix millions de personnes. L'histoire des Roms fait partie intégrante de l'histoire européenne, et leur culture de la culture européenne. Mais la perception générale est souvent très différente : même dans les pays où les Roms vivent depuis des siècles, ils sont souvent considérés par la majorité de la population comme des « autres », comme des étrangers dans leur pays natal.

6. Tout au long de l'histoire, ces représentations se sont traduites par des manifestations de discrimination et d'exclusion dans toute l'Europe. La vie des Roms a été caractérisée par l'isolement – au mieux source de curiosité, et au pire victimes du rejet, de la violence et de persécutions. Le summum atroce de la persécution a été atteint avec l'extermination d'environ un demi-million ou plus pendant l'Holocauste². Cette histoire a entraîné une perte de confiance dans les autorités publiques et dans l'ensemble de la société, qui a poussé de nombreuses communautés roms à s'isoler du reste de la société pour se protéger. Même aujourd'hui, les Roms continuent au quotidien d'être victimes de l'intolérance, des préjugés et de la discrimination dans toutes les parties d'Europe ; ils ont ainsi beaucoup de mal à exercer certains de leurs droits fondamentaux. Les problèmes auxquels ils sont confrontés en Europe centrale et orientale en matière de droits de l'homme ont fortement attiré l'attention ces dernières années – en partie à cause du processus d'adhésion à l'Union européenne d'un certain nombre de ces pays – alors que leur situation en Europe occidentale passait plus inaperçue. Toutefois, même dans ces pays, de nombreux Roms continuent de souffrir des conséquences des préjugés et de la discrimination au quotidien. Il incombe donc à l'Europe dans son ensemble, à chacun de ses pays et à toutes ses régions de veiller à ce que les valeurs fondamentales de la démocratie, de l'égalité et du respect des droits de l'homme deviennent une réalité pour les Roms.

7. Depuis le début des années 1990, le Conseil de l'Europe et d'autres institutions européennes ont multiplié leurs efforts pour améliorer de façon durable la situation des Roms en s'engageant à élaborer des plans d'action nationaux et divers programmes d'assistance et à renforcer les normes internationales relatives à la protection des minorités et à la non-discrimination. En 1994, un coordinateur du Conseil de l'Europe pour les activités concernant les Roms/Tsiganes a été désigné ; il est chargé de développer les relations de travail avec les organisations roms et tsiganes et de promouvoir la coopération avec d'autres organisations internationales. Un Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes a été créé en 1995³, qui a pour mission de conseiller le Comité des Ministres sur les questions relatives aux Roms et à l'encourager à entreprendre des actions lorsqu'elles sont nécessaires. Ces travaux ont abouti à l'élaboration, par le Comité des Ministres, d'un nombre croissant de Recommandations sur les questions d'éducation, d'emploi, de logement, ainsi que sur les questions relatives aux migrations et campement des Gens du voyage⁴. Ces recommandations détaillées peuvent aussi être utiles dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Commissaire concernant les Roms. Le groupe a en outre achevé l'élaboration d'un projet de recommandation sur l'amélioration de l'accès aux soins de santé et est sur le point d'achever

² Les estimations du nombre des Roms victimes de l'Holocauste varient entre 250 000 et un million et demi de personnes. Le United States Holocaust Memorial Research Institute (Washington) estime leur nombre « entre un demi-million et un million et demi de personnes ».

³ Le titre actuel du groupe est « Groupe de spécialistes sur les Roms, Tsiganes et Gens du Voyage ».

⁴ Recommandations du Comité des Ministres Rec(2000)4, Rec(2001)17, Rec(2004)14 et Rec(2005)4.

un projet de recommandation sur les politiques destinées aux Roms et aux Gens du voyage en Europe. Une autre initiative importante a été la création, récemment, du Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) qui leur donnera plus de poids au sein de ces activités.

8. Les instruments juridiques adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe au cours des années 1990⁵ offrent des possibilités importantes de renforcer le respect des droits fondamentaux des Roms et, dans une certaine mesure, ces possibilités ont déjà été exploitées. Un fossé profond persiste toutefois entre les normes énoncées par ces instruments et le degré d'exercice des droits de l'homme par les Roms. La méconnaissance des problèmes existants n'explique pas cet état des choses. Bien au contraire, les gouvernements européens ont fréquemment été alertés à la fois par des acteurs locaux et des acteurs internationaux sur les problèmes de droits de l'homme auxquels sont confrontés les Roms en Europe⁶.

9. Il est extrêmement inquiétant de constater que les améliorations concrètes au niveau local restent largement insuffisantes malgré le vaste corpus de recommandations en vigueur et les engagements pris. A certains égards, la situation semble même s'être dégradée ces dernières années, en partie à cause des effets sociaux de la transition économique de la dernière décennie mais aussi à cause du climat exacerbé d'intolérance qui est particulièrement notable depuis 2001. Une nouvelle vague d'attitudes anti-roms semble se faire jour dans certains pays d'Europe occidentale, avec les spéculations des médias sur le déferlement migratoire des Roms d'Europe orientale à la suite de l'élargissement de l'Union européenne. La montée des mouvements nationalistes et le développement du soupçon à l'égard de toute personne perçue comme différente semble avoir renforcé les sentiments antiroms. Dans certains pays, l'identité nationale et même la citoyenneté sont fréquemment confondues avec l'origine ethnique de la population majoritaire du pays. Il importe d'être attentif à

⁵ Plus particulièrement la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte sociale européenne révisée et son Protocole prévoyant un système de réclamations collectives, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant la non-discrimination.

⁶ Les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales ont souvent traité de la situation des Roms dans leurs recommandations et conclusions. Par exemple, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a exprimé son inquiétude devant la discrimination à l'égard des Roms dans la majorité de ses trente-quatre avis rendus sur des pays précis lors du premier cycle. En outre, les problèmes rencontrés par les Roms ont été traités dans trente-deux des quarante-trois rapports de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) lors de son deuxième cycle de rapports. Reconnaisant la vulnérabilité particulière des Roms au racisme et à la discrimination, l'ECRI a adopté en 1998 sa Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes. Un certain nombre de personnes issues des communautés roms et des Gens du voyage ont saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme qui, jusqu'ici, a rendu des arrêts dans une douzaine d'affaires concernant des requérants roms ou Gens du voyage. De même, l'Assemblée parlementaire s'est souvent penchée sur des questions relatives aux Roms, notamment dans sa Recommandation de 2002 sur la situation juridique des Roms en Europe (Rec. 1557) et dans ses recommandation et rapport de 2003 sur les retours forcés des Roms originaires de l'ex-République de Yougoslavie, y compris du Kosovo (Rec. 1633 et Doc. 9990). Des études complètes sur les problèmes auxquels sont confrontés les Roms ont aussi été effectuées par d'autres organisations internationales, comme le rapport du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales en 2000 sur la situation des Roms et des Sinti dans l'OSCE, le rapport du PNUD de 2002 sur les Roms en Europe centrale et orientale – *Eviter le piège de la dépendance*, et le rapport de 2004 de la Commission européenne sur la situation des Roms dans une Union européenne élargie. Le 28 avril 2005, le Parlement européen a adopté une Résolution sur la situation des Roms dans l'Union européenne.

l'élaboration et à la promotion de l'identité nationale : elle doit être inclusive et comprendre tous les membres des sociétés. Ces phénomènes indiquent qu'il y a encore bien du chemin à parcourir avant que le caractère multiethnique et multiculturel des sociétés européennes soit pleinement reconnu et respecté.

10. Il est incontestable qu'au cours des dix dernières années, des évolutions positives ont eu lieu au niveau national, par exemple l'apparition de mouvements roms plus forts et l'adoption de programmes, stratégies ou plans d'action nationaux visant à améliorer la situation des Roms dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans de nombreux pays, les plans d'action nationaux ont été renforcés ou complétés par de nouveaux « plans d'action décennaux » dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015 récemment lancée par les Gouvernements de la Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque, de la Hongrie, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», de la Roumanie, de la Serbie-Monténégro et de la Slovaquie. La Bosnie-Herzégovine et la Lituanie m'ont aussi informé de nouvelles stratégies nationales. Toutefois, les résultats concrets des précédents plans d'action demeurent jusqu'à présent sporadiques alors que leur mise en œuvre s'est souvent heurtée à une résistance au niveau local. Chacune de mes visites a révélé de plus en plus nettement que le manque de réelle volonté politique et le climat général d'intolérance créent des obstacles importants à la mise en œuvre des programmes nationaux. Dans de nombreux pays, j'ai constaté que les autorités locales, et surtout celles qui sont élues, sont souvent peu disposées à mettre en œuvre les mesures des programmes nationaux, par crainte d'être impopulaires aux yeux de la population majoritaire ou, parfois, à cause de leur état d'esprit « discriminatoire ». Des obstacles techniques, économiques et juridiques sont souvent invoqués comme prétextes pour ne pas mettre en œuvre, par exemple, des programmes visant à garantir des conditions de vie décentes dans les quartiers et campements roms. Pourtant, dans la plupart des cas, ces obstacles pourraient être surmontés avec une réelle volonté politique. Dans les situations où les autorités locales ne mettent pas en œuvre des programmes nationaux, le gouvernement central devrait intervenir de manière plus stricte pour veiller à respecter les engagements pris en adoptant les stratégies et programmes nationaux.

11. L'étude, dans un rapport unique, de la situation d'une minorité très importante dont les membres vivent dans différents pays et dans des conditions très variées, risque de conduire à des généralisations injustifiées. Il nous faut donc préciser que toutes les questions soulevées dans ce rapport ne concernent pas tous les Roms d'Europe, ni même tous les Roms des pays ou des communautés dont le présent rapport a tiré des exemples. Au contraire, en élaborant des réponses pour venir à bout de la discrimination contre les Roms, il faut garder à l'esprit la grande variété des communautés roms dans toute l'Europe et dans chaque pays. En outre, rappelons que les personnes appartenant à la minorité rom, comme toute autre personne, sont d'abord titulaires de droits de l'homme à titre personnel. Mais c'est parce que le fait même d'appartenir à la minorité rom pèse souvent sur l'exercice des droits fondamentaux qu'il convient d'adopter une approche fondée sur cette appartenance.

12. Je suis conscient que la terminologie choisie pour le présent rapport ne rend pas justice à la diversité des divers groupes roms et apparentés. Bien évidemment, la question de l'appellation des groupes minoritaires n'est pas seulement un problème terminologique, c'est surtout un problème d'identité. De nombreux groupes apparentés aux Roms s'identifient surtout à une appellation autre que Rom – comme Sinti, Kalé, Manouches et Tsiganes (Gitans). Toutefois, des raisons pratiques et linguistiques imposent l'utilisation du terme « rom » pour qualifier les divers groupes minoritaires d'origine rom dans le présent rapport.

Naturellement, lorsqu'on aborde la situation de tel ou tel groupe minoritaire, les vœux de cette minorité en matière d'appellation devraient être le facteur décisif. Dans le présent rapport, l'appellation « Gens du voyage » vise à la fois les Roms et Sintis itinérants (« Gens du voyage ») ainsi que la minorité distincte des Travellers en Irlande et au Royaume-Uni, qui ne sont pas d'origine rom mais qui mènent une vie itinérante et qui donc ont de nombreux problèmes en commun avec les Roms itinérants.

I. LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INEGALITE

« Dans mon pays, les Roms sont en butte à de nombreux préjugés et actes de discrimination. Nous avons du mal à faire des choses que d'autres trouvent bien naturelles.

Il est difficile de placer son enfant dans une bonne école et l'enseignement supérieur est souvent un but inaccessible. Nous avons des problèmes de logement parce que personne ne veut des Roms dans le voisinage.

Nous rencontrons des difficultés quotidiennement à cause de ce que nous sommes et nous voulons faire quelque chose à ce sujet parce que notre gouvernement ferme les yeux sur les crimes raciaux commis contre les Roms. Nous avons assez souvent des problèmes avec la police qui pense que nous sommes tous des criminels.

Même si on réussit à avoir un diplôme, il est vraiment difficile d'obtenir un emploi. Tout le monde pense que les Roms sont des escrocs et des voleurs. Nous ne voulons pas bénéficier d'un traitement préférentiel, nous voulons juste bénéficier des mêmes possibilités que tout le monde. »

13. Ce message que j'ai reçu d'un jeune Rom décrit fort bien la réalité à laquelle de nombreux Roms d'Europe continuent d'être confrontés. La discrimination ne touche pas un aspect particulier de la vie mais se manifeste sous différentes formes dans la vie privée et publique. Elle est souvent alimentée par des stéréotypes négatifs reflétés dans les médias et même par les déclarations de responsables publics. Les sentiments anti-roms sont si profondément enracinés dans certaines sociétés que la discrimination à leur égard dans des domaines comme l'emploi, l'éducation, le logement ou l'accès aux lieux publics, semble être généralement tolérée et ne pas être considérée comme illégale.

14. Garantir le respect total du principe de non discrimination est une mission importante qui concerne tous les membres de la société et qui exige un changement important des mentalités. Si cette tâche est difficile, elle n'est en aucun cas impossible. L'éducation et la sensibilisation à la culture et aux traditions roms restent essentielles pour atteindre ce but car, souvent, l'intolérance est le fruit de l'ignorance. Cette éducation doit commencer à l'école et informer sur les conséquences négatives du racisme et de la discrimination et l'importance de bonnes relations ethniques pour le développement de l'ensemble de la société. Les initiatives visant à développer les interactions entre les populations roms et non roms sont aussi d'une très grande importance. Les médias jouent un rôle capital pour former l'opinion publique, de préférence en proposant un outil efficace de diffusion de l'information, objective et pédagogique. Malheureusement, les images des Roms véhiculées par les médias continuent d'être négatives et dénaturées, ce qui ne fait que conforter les préjugés existants.

15. Mais un changement de mentalité ne se fait pas tout seul, sans que l'Etat ne fixe des objectifs et des interdictions claires et prenne des mesures positives de promotion. C'est pourquoi la législation en matière de lutte contre la discrimination est d'une importance considérable pour atteindre les objectifs d'égalité. Il est essentiel que toute constitution nationale ou autre loi fondamentale consacre le principe de l'égalité et le droit des personnes à

ne pas être victimes de la discrimination. Ces principes généraux risquent toutefois de rester lettre morte dans la réalité, sauf s'ils sont pleinement intégrés dans le droit civil, administratif et pénal. Si l'adoption du Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et la directive de l'Union européenne sur l'égalité raciale⁷ a donné un grand élan au renforcement des lois antidiscrimination au niveau national, de nombreux Etats membres doivent encore adopter une législation antidiscrimination suffisamment détaillée. Dans ce contexte, je souhaite attirer l'attention sur la recommandation de politique générale sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en décembre 2002⁸. Cette recommandation prodigue des conseils circonstanciés sur la mise en place d'un système efficace de lutte contre la discrimination dans la législation nationale et donne des indications importantes pour les Etats qui sont en voie de ratifier le Protocole 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'appliquer la directive de l'Union européenne sur l'égalité.

16. Au cours des dernières années, le nombre des procès aux niveaux international et national dans des affaires de discrimination a augmenté. Si chaque affaire est une indication de la persistance de la discrimination envers les Roms, l'augmentation du nombre des procès montre aussi que les Roms prennent de plus en plus conscience de leurs droits. Dans les pays où les dispositions spéciales antidiscrimination restent insuffisantes, une décision de justice concluant à la violation d'une disposition constitutionnelle sur l'égalité constitue une jurisprudence importante. Par exemple, dans les pays où la législation n'interdit pas expressément la discrimination en matière d'accès aux lieux publics, certains procès ont condamné le refus de laisser les Roms avoir accès à des lieux publics en se fondant sur la disposition sur l'égalité inscrite dans la Constitution⁹. En plus de donner réparation aux victimes, les décisions de justice peuvent avoir une fonction préventive en montrant à la population que certains comportements sont illégaux. Il faut toutefois que les peines imposées pour les délits de discrimination soient suffisantes pour être efficaces. Dans certains pays, le degré relativement faible des peines imposées dans les affaires de discrimination ne les rendrait pas suffisamment dissuasives pour empêcher les violations ni assez efficaces pour prévenir les récidives.

17. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme ont un rôle majeur à jouer dans la lutte contre la discrimination et pour offrir un endroit où les personnes peuvent se plaindre des mesures discriminatoires dont elles sont victimes. Dans de nombreux pays, toutefois, les médiateurs et autres institutions ont fait observer qu'ils recevaient peu de plaintes des Roms individuellement, bien qu'ils soient certainement nombreux à avoir de bonnes raisons de le faire. Les causes en sont nombreuses, comme l'ont noté les conclusions de la Conférence des médiateurs européens qui s'est tenue à Vilnius en 2002¹⁰.

⁷ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

⁸ Document CRI (2003)8, 13 décembre 2002.

⁹ Voir Gloria Jean Garland, *Fighting Discrimination Through the Courts*, in *Roma Rights*, Numbers 1 and 2, 2003, pages 81-82.

¹⁰ Conclusions de la Conférence des médiateurs européens coorganisée par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et par Mme Leonarda Kuodiene, médiateur lituanien, Vilnius, Lituanie, 5-6 avril 2002, *CommDH(2002)3*.

« Certains groupes de population font moins souvent de réclamations que d'autres. C'est souvent le cas des groupes les plus vulnérables de la population : enfants, personnes âgées, étrangers, minorités de toutes sortes. Il ne faut pas en conclure que ces groupes ne souffrent pas d'atteintes à leurs droits, bien au contraire. La raison doit être trouvée ailleurs : trop peu d'information sur leurs droits, méconnaissance du système, manque de confiance dans la société, peur, etc. Pour qu'une personne puisse porter plainte, au moins quatre conditions doivent être réunies : reconnaître ses droits et ceux des autres ; par l'existence de procédures de plaintes ; ne pas craindre les conséquences négatives de la plainte ; avoir confiance dans la capacité du système à remédier aux violations ».

18. A plusieurs occasions, j'ai également souligné l'importance des institutions nationales de droits de l'homme pour toucher plus facilement les communautés roms dans leurs pays. Lors de la réunion avec des médiateurs d'Europe centrale et orientale à Budapest, les médiateurs se sont engagés à veiller tout particulièrement aux groupes les plus vulnérables de la population, en particulier les minorités et les personnes qui n'ont pas la nationalité du pays où elles habitent¹¹. L'année suivante, lors d'une réunion tenue à Varsovie, les médiateurs ont décidé de déployer des efforts particuliers pour défendre les droits des Roms/Tsiganes¹².

19. L'inégalité de traitement n'est pas toujours le résultat d'une discrimination intentionnelle ou d'une mentalité raciste, mais elle peut être le fruit de structures sociales qui répondent avant tout aux besoins de la population majoritaire sans prêter suffisamment attention aux besoins particuliers des populations minoritaires. La raison est, dans une large mesure, à trouver dans l'absence de membres des minorités dans les processus décisionnels. Plusieurs études ont montré que le degré de participation des Roms dans la conduite des affaires publiques est particulièrement faible, même lorsqu'il s'agit de mesures les concernant exclusivement¹³.

20. Heureusement, un certain nombre d'Etats membres ont pris des mesures pour renforcer la participation des Roms aux processus décisionnels par le biais, par exemple, de la création de conseils consultatifs ou de structures gouvernementales spéciales chargées des minorités, ou en prévoyant une disposition spéciale pour la représentation des minorités dans les organes élus au niveau national ou local. Si ces évolutions sont bien évidemment favorables, elles ne sont pas suffisantes. Certains commentateurs ont constaté que la création de postes spéciaux pour les Roms au sein de l'administration a souvent une valeur plus symbolique qu'un impact concret. De plus, j'ai appris que ceux qui occupent un poste officiel représentant les intérêts des Roms, ne communiquent pas toujours de manière efficace avec les communautés roms ni, en particulier, avec les jeunes Roms.

¹¹ Conclusions de la rencontre entre les ombudsmen d'Europe centrale et orientale et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Budapest, 23-24 juin 2000, CommDH(2000)2.

¹² Conclusions de la rencontre entre les ombudsmen d'Europe centrale et orientale et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Varsovie, 28-29 mai 2001, CommDH(2001)6.

¹³ Voir par exemple, *Political Rights of the Roma* par Savelina Russinova, dans *Roma Rights*, n° 4/2003 et *Analyse préliminaire des réponses au questionnaire sur les formes de participation des Roms/gens du voyage et des groupes qui leur sont associés aux processus de décision en Europe*, établi pour le groupe de travail du Comité des Ministres chargé d'examiner la question d'un éventuel forum pour les Roms et les Gens du voyage, GT-ROMS(2003)9prov2E.

21. L'essentiel est de renforcer durablement le droit des Roms à participer, sur un pied d'égalité, à la conduite générale des affaires publiques, que ce soit dans des organes élus ou dans des postes de l'administration. Il faut veiller tout particulièrement à la promotion de la participation des femmes et des jeunes roms aux processus décisionnels. Des mouvements dynamiques de femmes et de jeunes Roms sont apparus ces dernières années et j'encourage tout soutien qui leur est apporté.

22. Il n'incombe cependant pas aux seuls Roms de veiller à ce que la situation des populations roms soit prise convenablement en compte dans les processus décisionnels. Il importe que les responsables politiques et les autorités non roms reconnaissent que la situation des Roms, comme celle de toutes les autres personnes, est une bonne cause pour toute la société. Pour cela, les attitudes discriminatoires au sein des administrations doivent être combattues et les autorités et responsables politiques doivent assumer leurs responsabilités en veillant à ce que toutes les personnes puissent exercer leurs droits fondamentaux sur un pied d'égalité. Cela ne concerne pas seulement les personnes qui ont un mandat explicite en matière de droits de l'homme mais aussi toutes les autorités, y compris dans des domaines comme la programmation budgétaire ou l'élaboration des politiques de logement. Il est essentiel que, dans tous les secteurs de l'administration publique, on veille à la situation spécifique et aux besoins particuliers des groupes minoritaires. Cela nécessite l'intégration effective des droits des minorités dans le cadre des structures de l'Etat.

23. Il est tout aussi important d'assurer la participation effective des Roms au niveau européen, notamment pour élaborer des réponses aux nombreux problèmes auxquels ils sont confrontés en Europe. J'ai suivi de près et soutenu les travaux pour la création du Forum européen des Roms et Gens du voyage qui a été créé en tant qu'association indépendante ayant des liens particuliers avec le Conseil de l'Europe. Le forum prodiguera des conseils aux organes décisionnaires aux niveaux européen, national et local sur les questions liées à la protection des droits des Roms et des Gens du voyage¹⁴. Les conseils et les compétences techniques apportés par le forum seront sans doute très utiles pour que les Etats soient mieux informés et donc mieux équipés pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des populations roms et des Gens du voyage. Le forum dispose aussi d'un grand potentiel pour faire émerger la voix des Roms aux niveaux national et local. Il est aussi probable qu'il renforcera les synergies des organisations roms travaillant à ces niveaux. De plus, le forum, qui a réuni des personnes venant des groupes roms, sintis, des Gens du voyage et autres groupes apparentés de toute l'Europe, aux origines et aux expériences très différentes, peut aider à faire comprendre la diversité des communautés roms européennes et les multiples facteurs qu'il faut prendre en compte lorsqu'on élabore des politiques européennes dans ce domaine. Il est donc essentiel pour la réussite du forum que le processus de sélection et d'élection de ses membres au niveau national garantisse la représentation des différentes communautés roms au forum.

¹⁴ A l'initiative de M^{me} Tarja Halonen, Présidente de Finlande, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a entamé en 2002 un processus pour la création du forum. La structure du forum a été décrite dans une proposition conjointe avancée par la France et la Finlande en été 2003, qui proposait que le forum soit une association indépendante ayant des liens particuliers avec le Conseil de l'Europe. Le forum a été enregistré à Strasbourg en tant que ONG en septembre 2004 et un accord de partenariat entre le forum et le Conseil de l'Europe a été signé le 15 décembre 2004. La première Assemblée générale du forum a eu lieu du 13 au 15 décembre 2005.

24. Enfin, rappelons que la lutte contre la discrimination est non seulement nécessaire pour le respect des droits fondamentaux des personnes concernées mais est aussi une condition préalable pour le développement démocratique et stable de toute société. Les avantages de l'égalité vont même plus loin, jusqu'à des considérations économiques. En effet, aucune société ne peut se permettre d'empêcher une partie de sa population, par des mesures discriminatoires ou l'inégalité des chances, de participer activement à la vie économique. L'autonomisation des groupes défavorisés est donc un avantage, voire une nécessité vitale, pour l'ensemble de la société. Rappelons également que l'inclusion sociale demande des efforts de tout le monde, et de plus grands efforts encore de la part des communautés défavorisées, en particulier pour s'adapter aux changements de la société.

25. Dans les chapitres suivants, j'insisterai sur un certain nombre de questions liées à la discrimination contre les Roms dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé et de l'emploi. J'aborderai aussi les questions liées à la violence à caractère raciste et les relations avec les forces de l'ordre, l'asile, le déplacement des personnes et la traite des êtres humains. La plupart de ces questions, comme nous le montrerons, sont étroitement corrélées et doivent donc être traitées de manière intégrée.

II. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT : SEGREGATION ET DIFFICULTES D'ACCES A DES CONDITIONS DE VIE CONVENABLES

26. A l'occasion de nombre de mes visites dans les différents pays, j'ai été choqué par l'évidente absence de conditions de vie convenables dans les campements roms. Dans un certain nombre de ces campements, les conditions de vie étaient si médiocres qu'elles représentaient de graves dangers pour la sécurité et la santé des habitants. De nombreux Roms étaient contraints de vivre dans des ghettos isolés formés d'habitations délabrées ou de cahutes dans des campements relégués aux marges de la ville et parfois bâtis sur des terrains contaminés. Les infrastructures, comme l'eau courante, l'électricité, le réseau routier, les équipements de transport et de communication étaient généralement inexistantes dans ces campements. Je juge inacceptable que, sur un continent extrêmement prospère, les ressources soient si inégalement réparties que ces formes d'extrême pauvreté continuent d'exister.

27. Au cours de ma visite en Bulgarie, je me suis rendu à Faculteta, quartier de Sofia à prédominance rom/tsigane, où de nombreuses personnes vivaient dans des logements de fortune faits de matériaux recyclés comme le carton et des morceaux de bois, sans eau potable, électricité ni installations sanitaires¹⁵. La vie dans ces conditions était particulièrement difficile pendant l'hiver, les températures descendant bien en-dessous de zéro. En Hongrie, j'ai visité le District 8 de Budapest, où de nombreuses familles roms/tsiganes étaient sans abri ou vivaient dans des logements délabrés et insalubres, pratiquement sans équipement. Selon différentes sources, il ne s'agissait pas du quartier le plus délabré de la ville. Le même phénomène, voire pire, existerait dans d'autres régions de Hongrie, particulièrement dans l'est du pays¹⁶. Les autorités hongroises m'ont informé du lancement en 2005, de travaux de rénovation dans le District 8 de Budapest et de la mise en place d'un nouveau programme type de logement des Roms au niveau national. En Roumanie, à Ferentari, quartier de Bucarest habité essentiellement par des Roms, le chauffage et l'eau chaude ont été coupés dans un certain nombre d'appartements, ce qui a forcé les habitants à procéder à des branchements électriques dangereux. Les immeubles collectifs étaient dans un état déplorable, des familles de plusieurs personnes occupant souvent une ou deux pièces. Aucun système de gestion des déchets n'était organisé, ce qui posait un grave problème de santé publique¹⁷.

28. En outre, pendant une visite de suivi en Slovaquie en septembre 2003, une équipe du Bureau du Commissaire s'est rendue dans un campement rom situé près de Zborov dans la partie orientale du pays où la population vivait principalement dans des habitations de fortune faites de matériaux recyclés, et ne disposait d'aucun accès aux infrastructures de base telles que l'eau courante, l'électricité ou les transports. Selon les entretiens menés dans le campement, des gens vivent dans ce quartier depuis plus de cent ans, et, malgré les appels lancés aux conseils municipaux successifs, presque rien n'a été fait pour les aider à en sortir. Les autorités slovaques ont depuis fait observer que 110 logements communaux locatifs sont en cours de construction à Zborov et que le gouvernement a aussi adopté une stratégie à long terme qui vise à régler les problèmes de logement des membres des communautés exclues socialement. Par ailleurs, l'état du campement rom d'Aspropyrgos aux alentours d'Athènes

¹⁵ Rapport sur la visite du Commissaire en Bulgarie, 17-20 décembre 2001, CommDH(2002)1. Les rapports des visites officielles du Commissaire dans les différents pays sont consultables sur le site web du Commissaire : www.commissioner.coe.int.

¹⁶ Rapport sur la visite du Commissaire en Hongrie, 11-14 juin 2002, CommDH(2002)6.

¹⁷ Rapport sur la visite du Commissaire en Roumanie, 5-9 octobre 2002, CommDH(2002)13.

(Grèce), que j'ai visité en 2002, était extrêmement médiocre et loin de répondre aux besoins essentiels des habitants. Une visite effectuée par mon Bureau en 2005 a montré que la situation dans ce campement reste pratiquement inchangée. Faute de services de base dans cette zone, l'organisation humanitaire *Médecins du Monde* a pris en charge les soins de santé des habitants du campement¹⁸.

29. De même, en Lituanie, j'ai pu constater le très mauvais état d'un campement rom de Kirtimai où les habitations étaient dépourvues des installations et équipements de base¹⁹. Les autorités lituanienes m'ont fait savoir que des mesures ont été prises pour améliorer l'infrastructure et les conditions sanitaires du campement de Kirtimai dont les habitants se sont aussi vu offrir la possibilité de s'installer dans des logements municipaux à Vilnius²⁰. En Italie, je me suis rendu dans le campement rom de Campo Nomadi Casilino 900 dont les habitants vivent dans des caravanes délabrées ou des logements de fortune construits avec des matériaux de récupération avec un accès rudimentaire à l'eau et à l'électricité. La ville de Rome avait néanmoins commencé à améliorer les conditions sanitaires du campement en fournissant des toilettes chimiques et des services d'enlèvement des ordures et un centre médical itinérant se rend périodiquement dans le campement²¹.

30. Des discussions que j'ai eues avec les représentants roms et les autorités dans les pays que j'ai visités, il est ressorti, quelques exception mises à part, que la réticence des collectivités locales à améliorer les conditions de vie des Roms était souvent et en bonne partie responsable de la persistance de ces problèmes. Même lorsqu'il existait une stratégie de logement dotée des fonds nécessaires pour améliorer les conditions de vie dans les campements roms, les collectivités locales omettaient souvent de demander ces fonds ou allaient même jusqu'à refuser les financements offerts par l'Etat. Par exemple, pendant ma visite en Grèce, le Secrétaire général du ministère de l'intérieur a rappelé au maire d'Aspropyrgos que des fonds, destinés exclusivement à l'amélioration des équipements et des infrastructures publics des Roms, étaient à sa disposition et qu'il fallait prendre des mesures urgentes pour l'approvisionnement en eau courante de cette communauté²². Toutefois, il semble que ces fonds soient restés largement inutilisés même jusqu'à aujourd'hui.

¹⁸ Rapport sur la visite du Commissaire en Grèce, 2-5 juin 2002, CommDH(2002)5.

¹⁹ Rapport sur la visite du Commissaire en Lituanie, 23-26 novembre 2003, CommDH(2004)6.

²⁰ Plusieurs organes internationaux de suivi ont été attentifs à la situation des Roms en matière de logement. En ce qui concerne la requête collective du Centre européen des Droits des Roms (ERRC) contre la Grèce (Requête n° 15/2003), le Comité européen des droits sociaux a estimé que l'article 16 de la Charte sociale européenne avait été violé en raison de l'insuffisance d'habitations permanentes, de l'absence de campements temporaires, d'expulsions forcées et d'autres sanctions à l'égard des Roms. La décision concernant une requête contre l'Italie (27/2004) sera publiée sous peu alors qu'une requête contre la Bulgarie, concernant aussi le logement, a été déclarée recevable le 10 octobre 2005. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ont condamné la ségrégation des Roms dans des quartiers s'apparentant à des ghettos dans un certain nombre de rapports et d'avis sur des pays. Il convient aussi de noter que la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré que des conditions de logement et de vie indécentes peuvent équivaloir à des violations des articles 3 et 8 de la Convention européenne dans certains cas précis (voir l'arrêt n° 2, 12 juillet 2005, affaire Moldaves et autres c. Roumanie, requêtes n° 41138/78 et 64320/01). Voir également La discrimination à l'égard des Roms, Recommandation générale n° 27 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 16 août 2000, Doc. de l'Onu A/55/18, annexe Vd.

²¹ Rapport sur la visite du Commissaire en Italie, 10-17 juin 2005, CommDH(2005)9.

²² Rapport sur la visite du Commissaire en Grèce, 2-5 juin 2002, CommDH(2002)5.

31. Cette réticence est souvent expliquée par la pression et la résistance de la population locale à l'installation des Roms dans leur voisinage. En cas de campements déjà existants, on note des tentatives de la population locale de déplacer les Roms. Par exemple, au Portugal, j'ai relevé qu'il arrivait, notamment dans les agglomérations rurales, que les conseils locaux fassent preuve de mépris et de négligence à l'égard des habitants roms pour les encourager à déménager. Heureusement, ces dires et ces pratiques ont en général été fermement condamnés par les autorités centrales et par la presse nationale²³. De même, lors d'une visite à la communauté rom du village de Veliko Mlačevo en Slovénie, les familles m'ont informé qu'elles vivaient depuis des dizaines d'années dans ce village mais sans aucune infrastructure convenable, en particulier sans électricité ni eau courante dans les maisons. Des discussions que j'ai eues ensuite avec les autorités locales, il est ressorti qu'en plus des problèmes juridiques entraînés par la privatisation des terres, les préjugés du reste de la population se sont traduits en une forte résistance à l'égard des investissements bénéficiant aux Roms²⁴.

32. Les exemples donnés ci-dessus montrent que les autorités nationales doivent surveiller beaucoup plus systématiquement la manière dont les stratégies en matière de logement sont mises en œuvre au niveau local. Il est évident que les autorités municipales sont bien trop souvent influencées par les préjugés anti-roms de la population majoritaire. En conséquence, les Roms dépendent de l'opinion de la population majoritaire pour exercer leurs droits fondamentaux, ce qui est bien sûr totalement inacceptable. Il faut rappeler que l'Etat est, en définitive, responsable du respect des droits fondamentaux de toutes les personnes sur son territoire, et notamment du droit au logement et du droit à des conditions de vie convenables. C'est pourquoi le transfert de la responsabilité de la mise en œuvre des stratégies de logement au niveau local n'exempte pas le gouvernement de son obligation de veiller à ce que ces stratégies soient effectivement appliquées et que les municipalités disposent des ressources nécessaires. Pour ce faire, des mesures promotionnelles de formation doivent être prises et des sanctions adéquates prévues en cas de manquement à agir.

33. De nombreux Roms avec lesquels je me suis entretenu ont souligné que, dans tous les programmes globaux pour l'amélioration de la situation des Roms, la priorité devrait être donnée au logement et aux conditions de vie. Le fait de vivre dans des quartiers délabrés isolés du reste de la population ne porte pas seulement atteinte au droit à des conditions de vie convenables et au droit à la santé mais influe aussi négativement sur l'exercice d'un certain nombre d'autres droits. Par exemple, l'absence d'infrastructure de transport prive souvent les enfants d'aller à l'école et les adultes d'obtenir un emploi en-dehors des campements. De plus, la vie dans un quartier isolé réduit considérablement les possibilités de participer aux activités économiques, sociales et politiques de la société.

34. Outre la nécessité de mettre un terme à toute politique de ségrégation, il importe de se pencher avec de plus en plus d'attention sur les moyens de renforcer l'interaction entre les communautés roms et non roms. Ces initiatives peuvent être efficaces pour améliorer la confiance mutuelle et démystifier les différences entre les différentes composantes de la population.

35. En plus des problèmes décrits ci-dessus auxquels sont confrontés les Roms vivant dans des quartiers isolés, de nombreux Roms continuent à se heurter à bien des obstacles pour accéder au marché locatif public ou privé. Selon de nombreux Roms, l'accès au marché

²³ Rapport sur la visite du Commissaire au Portugal, 27-30 mai 2003, CommDH(2003)14.

²⁴ Rapport sur la visite du Commissaire en Slovénie, 11-14 mai 2003, CommDH(2003)11.

locatif privé leur serait pratiquement impossible, les propriétaires d'appartements étant réticents à leur accorder un bail même s'ils ont des garanties financières. Les marchés locatifs, même pour le logement social, sont parfois régis par des critères d'attribution, qui, dans la pratique, interdisent à de nombreux Roms de se porter candidats à un logement. Par exemple, lors d'une visite dans la République tchèque en 2003, j'ai appris que certains critères apparemment neutres pour l'attribution des logements municipaux empêchaient de nombreuses communautés roms de pouvoir accéder à ces logements. Dans la région d'Ostrava, le bon niveau d'instruction semblait être une condition sine qua non pour l'attribution d'un logement, ce qui défavorisait souvent les familles roms²⁵. Les autorités tchèques m'ont par la suite expliqué que l'emploi était plus susceptible d'être utilisé comme une condition d'attribution des logements municipaux même si cela défavorisait aussi des Roms. Ces critères, qui empêchent, de manière injustifiée, un groupe de bénéficier d'un logement municipal sont clairement discriminatoires et devraient être modifiés sans délai. En outre, il est nécessaire de veiller à ce que la législation nationale assure une protection efficace contre la discrimination en matière de logement, par le biais d'une interdiction expresse de la discrimination concernant l'accès au logement, les conditions de logement et la résiliation des baux de location, ainsi que le contrôle rigoureux de cette législation. S'il est important de former les autorités qui décident de l'attribution de logement aux principes d'égalité, les mentalités ne changeront pas sans une application efficace des politiques et des législations antidiscrimination.

La situation particulière des Roms et des Gens du voyage itinérants

36. Si les Roms d'Europe sont aujourd'hui dans leur majorité sédentaires, un certain nombre de communautés mènent une vie itinérante. Ces Roms, ainsi que les groupes itinérants non Roms, ont de plus en plus de mal à préserver leur mode de vie à cause du nombre insuffisant de sites d'accueil et d'une législation plus stricte en matière de stationnement. Ils ne peuvent ainsi exercer effectivement leur droit à préserver ou à développer l'un des éléments importants de leur culture et de leur identité, à savoir l'itinérance. De nombreuses familles doivent donc rester dans des campements illégaux ou se déplacer continuellement.

37. En outre, de nombreux Gens du voyage continuent de se heurter à des obstacles importants, à cause de leur mode de vie, pour jouir de certains autres droits, plus précisément dans le domaine des droits économiques et sociaux. Par exemple, selon un rapport établi pour le Groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe sur les Roms, Tsiganes et Gens du voyage, un tiers des Etats ayant une population itinérante ne reconnaît pas un *mobile home* comme logement aux fins du versement de certaines prestations sociales, et un Etat sur cinq ne reconnaît pas le *mobile home* comme résidence de l'occupant, résidence qui doit être protégée en droit pénal²⁶.

38. Au Royaume-Uni, j'ai observé que les Gens du voyage et les Tsiganes itinérants continuent de faire face à de graves difficultés pour avoir accès aux emplacements réservés aux caravanes ou pour obtenir l'autorisation d'installer des caravanes sur un terrain privé. En effet, la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public a supprimé l'obligation statutaire faite aux pouvoirs locaux de fournir des sites aux Gens du voyage et aux Tsiganes qui figurait

²⁵ Rapport sur la visite du Commissaire en République tchèque, 24-26 février 2003, CommDH(2003)10.

²⁶ *La circulation des Gens du Voyage dans les pays membres du Conseil de l'Europe*, rapport préparé par les consultants Dominique Steinberger et Laurent Keller, Doc. MG-S-ROM (2002) 10 Rev., 23 juin 2002.

dans la loi de 1968 sur les sites de caravanes sans fournir des alternatives privées²⁷. Les autorités du Royaume-Uni m'ont fait savoir que l'achat de terrains privés et l'obtention de permis de construction ont été réglés par la loi de 2004 sur le logement qui exige des pouvoirs locaux qu'ils répondent aux besoins de logement des Gens du voyage et des Tsiganes. Les résultats de ces changements ne sont toujours pas pleinement visibles. Des fonds publics ont aussi été mis à disposition pour rénover des sites réservés aux Tsiganes et aux Gens du voyage et en construire de nouveau²⁸. Les difficultés d'accès des Gens du voyage aux sites de transit et de stationnement de caravanes à long terme, y compris sur des terrains privés, sont aussi apparues lors de ma visite en Suisse dont la loi de 1980 sur l'aménagement du territoire n'a pas tenu compte des besoins particuliers des Gens du voyage en matière de logement²⁹.

39. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ont évoqué, dans nombre de leurs recommandations aux pays, la situation des Gens du voyage et notamment leurs difficultés de logement. Dans son Avis sur l'Irlande³⁰, le Comité consultatif a exprimé de profondes inquiétudes sur la situation du logement des Gens du voyage et sur la lenteur avec laquelle on procède pour atteindre les objectifs d'offrir des logements supplémentaires aux Roms, y compris des aires de halte, ainsi qu'en matière de normes des logements à la disposition des Gens du voyage. De même, s'agissant de l'Irlande³¹, l'ECRI a noté que « l'un des principaux obstacles à l'amélioration de la situation eu égard au logement serait la réticence des autorités locales à fournir des aires de stationnement et la résistance et l'hostilité des populations locales face aux aménagements prévus, qui se traduisent souvent par des mises en demeure et des procès ». Dans son rapport sur la Suisse³², l'ECRI a noté que la mise à disposition des Gens du voyage d'un nombre suffisant de places de stationnement ou de passage demeurent un problème, alors que les communautés concernées signalent un regain d'intérêt des jeunes pour le mode de vie traditionnel. Il est également noté que, si certains cantons ont construit des sites de stationnement ces dernières années, d'autres cantons ou communes refusent d'accorder les permis correspondants. Dans de nombreux cas, même en cas de volonté politique de créer des sites, la population locale a voté contre ces projets. La pénurie actuelle de sites contraint souvent les Gens du voyage à camper sans permission dans des endroits dépourvus d'installations sanitaires.

40. Des préoccupations ont aussi été exprimées sur les expulsions forcées de Roms et de Gens du voyage et sur la manière dont elles ont été menées. Par exemple, s'agissant de l'Irlande, l'ECRI souligne que les pouvoirs conférés aux autorités locales pour procéder à des expulsions des campements non autorisés devaient être étroitement contrôlés pour veiller à ce que ces pouvoirs ne soient pas utilisés abusivement, notamment lorsque les possibilités de logements offertes aux familles des Gens du voyage ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins de cette communauté. Cette recommandation s'applique également aux autres pays.

²⁷ Rapport sur la visite du Commissaire au Royaume-Uni, 4-12 novembre 2004, CommDH(2005)6.

²⁸ L'ECRI a également demandé instamment aux autorités britanniques de veiller à ce que les autorités locales mettent à disposition un nombre suffisant de campements sur l'ensemble du pays afin d'éviter les expulsions liées à la pénurie de campements autorisés. Deuxième rapport sur le Royaume-Uni, doc. CRI(2001)6.

²⁹ Rapport sur la visite du Commissaire en Suisse, 29 novembre-3 décembre 2004, CommDH(2005)7.

³⁰ Avis sur l'Irlande, ACFC/INF/OP/I(2004)003.

³¹ Deuxième rapport sur l'Irlande, doc. CRI(2002)3.

³² Troisième rapport sur la Suisse, doc. CRI(2004)5. Voir aussi l'Avis sur la Suisse du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/INF/OP/I (2003) 007.

41. Il est particulièrement inquiétant qu'en exécutant un ordre d'expulsion, les autorités semblent souvent ne pas tenir compte des conditions particulières dans lesquelles vivent les personnes concernées, comme leur état de santé. La Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu un arrêt important dans lequel elle a conclu à une violation du droit à la vie familiale et à la vie privée dans une affaire concernant l'expulsion d'une famille de Tsiganes de leur maison au Royaume-Uni³³. Les autorités du Royaume-Uni m'ont informé que la loi de 2004 sur le logement permet désormais aux magistrats de suspendre les ordonnances d'expulsion de résidents se trouvant sur des sites appartenant aux pouvoirs locaux. Lorsque je me suis rendu en France, j'ai eu connaissance des violences qu'avait engendrées l'expulsion de certaines familles roms en application de la loi de 2003 sur la sécurité intérieure, à laquelle il est possible de procéder sans décision judiciaire³⁴.

42. Un autre problème concerne le niveau des sanctions imposées pour campement illégal, qui semble souvent être disproportionnellement élevé, en particulier lorsque les municipalités n'ont pas fourni un nombre suffisant de sites de campement autorisés. Par exemple, en 2000, la France a adopté une loi relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage³⁵ qui prévoit que toutes les communes de plus de 5 000 habitants doivent disposer d'aires d'accueil pour les Gens du voyage ainsi que d'aires de repos pour 50 à 200 familles. Toutefois, la majorité des municipalités ne s'est pas encore conformée à cette obligation ; le nombre d'aires d'accueil est donc clairement insuffisant pour la population itinérante du pays. En conséquence, de nombreux Gens du voyage n'ont d'autres possibilités que de camper illégalement et d'être passibles d'expulsions et de lourdes peines au titre de la loi de 2003 sur la sécurité intérieure³⁶.

43. Une anomalie à laquelle les Gens du voyage doivent faire face m'a interpellé au cours de ma récente visite dans ce pays. Il semblerait que les Gens du voyage français soient aussi victimes de discrimination dans l'exercice de leur droit de vote, car ce droit ne leur est accordé que s'ils sont rattachés administrativement à une commune depuis trois ans alors que l'obligation de résidence imposée aux autres citoyens n'est que de six mois³⁷.

³³ Voir *Connors c. Royaume-Uni*, Requête n°. 66746/01. Le bébé de la famille souffrait d'une grave maladie, notamment d'un problème rénal, et la mère d'asthme. Selon le requérant, la famille n'a reçu ni aide ni conseil quant au lieu où ils pourraient s'installer, mis à part une proposition de logement dans une région éloignée du Royaume-Uni qui ne prenait pas en compte les liens que la famille avait tissés dans la région. Le fils adolescent de la famille ne fréquente plus l'école depuis l'expulsion, à cause des divers déménagements de la famille.

³⁴ Rapport sur la visite du Commissaire en France, 5-21 septembre 2005, CommDH(2006)2.

³⁵ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

³⁶ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003. Cette loi envisage une peine de six mois d'emprisonnement et une amende de 3 750 euros pour stationnement ou campement illégal ainsi que la confiscation du véhicule et la suspension du permis de conduire du conducteur. Le Irish Housing Miscellaneous Act (Loi irlandaise sur divers aspects relatifs au logement) interdit aux Gens du voyage de stationner leurs véhicules dans des lieux non réglementés, sous peine d'amendes allant jusqu'à 3 000 euros ou d'une peine de prison de six mois.

³⁷ Rapport sur la visite du Commissaire en France, 5-21 septembre 2005, CommDH(2006)2.

Recommandations dans le domaine du logement

- Il faut veiller en priorité à ce que des logements de remplacement soient proposés, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, aux Roms qui vivent dans des campements dangereux pour la santé de leurs habitants.
- Des infrastructures adéquates, et notamment l'électricité, un réseau routier, de l'eau propre et l'enlèvement des déchets, doivent être mises en place dans les campements où ces infrastructures n'existent pas ; des mesures urgentes sont nécessaires pour assurer des conditions de vie convenables en hiver.
- Il convient de mettre fin aux politiques consistant à isoler les communautés roms dans des campements situés à l'extérieur des zones habitées et le cas échéant d'annuler les effets de ces politiques.
- Les autorités centrales doivent intervenir plus activement dans les situations où la mise en œuvre de projets de logement pour les Roms se heurte aux autorités et aux populations majoritaires locales.
- Des initiatives doivent être prises pour promouvoir la tolérance et des contacts réguliers entre les populations roms et non roms.
- Il convient d'appliquer ou de renforcer la législation anti-discrimination dans le domaine du logement privé et public en prenant des mesures spéciales pour veiller à ce que les populations roms ne pâtissent pas de critères apparemment neutres d'attribution des logements.
- S'agissant des Roms itinérants, il importe de veiller à ce qu'il existe un nombre suffisant de sites d'accueil équipés des installations adéquates, à ce que les sanctions punissant le campement illégal ne soient pas disproportionnées et à ce que l'on tienne compte de la situation particulière des personnes concernées en cas d'expulsions inévitables.

III. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION : INEGALITE ET SEGREGATION EN MATIERE D'ACCES A L'EDUCATION

44. Lorsqu'on investit dans l'éducation des enfants et des adolescents roms, on investit dans l'essor de leur communauté et de l'ensemble de la société. Le fait qu'un nombre important d'enfants roms n'ait pas accès à une éducation de qualité égale à celle offerte aux autres enfants, fait obstacle à l'exercice effectif de leurs droits individuels à l'éducation mais nuit aussi à l'avenir de toute la société. Dans certains pays, l'absentéisme et le décrochage scolaires continuent d'atteindre des niveaux inacceptables chez les enfants roms et ont même continué d'augmenter au cours des dix dernières années³⁸. Si la pauvreté et, dans certaines communautés, les traditions créent des obstacles supplémentaires à l'éducation, les pratiques discriminatoires et les préjugés sont une cause profonde d'inégalité en matière d'accès à l'éducation.

45. Dans des cas extrêmes, des communautés entières peuvent ne pas avoir accès à l'éducation parce qu'elles sont isolées par la ségrégation du reste de la société et à cause de la distance physique qui les sépare des écoles. A titre d'exemple, il a été établi dans un rapport datant de 2004 que les enfants vivant dans la communauté rom de Spata en Grèce n'ont pu se rendre à l'école pendant trois ans parce que la distance qui les séparait de la municipalité le leur interdisait, faute de moyen de transport. A la suite d'une protestation publique, un bus a été finalement mis à disposition et les enfants roms ont pu fréquenter la classe préparatoire en vue de leur intégration dans des classes ordinaires³⁹.

46. La ségrégation au sein du système éducatif est également inquiétante. Sous une forme ou sous une autre, c'est une caractéristique commune à de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans certains pays, il existe des écoles isolées dans des campements isolés, dans d'autres des classes spéciales pour enfants roms dans des écoles ordinaires, ou une surreprésentation nette des enfants roms dans des classes pour enfants ayant des besoins spéciaux. Il est fréquent que les enfants roms soient placés dans des classes pour enfants ayant des besoins spéciaux, sans évaluation psychologique ou pédagogique adéquate, les critères réels étant leur origine ethnique. Le fait d'être placé dans des écoles ou des classes spéciales fait que ces enfants suivent souvent un programme scolaire moins ambitieux que celui des classes normales, ce qui réduit leurs perspectives en matière d'éducation, et, en partant, la possibilité de trouver un emploi ultérieurement. Le placement automatique des enfants roms dans des classes pour enfants ayant des besoins spéciaux est propre à conforter la réprobation sociale en étiquetant les enfants roms comme moins intelligents et moins capables. Dans le même temps, l'éducation ségréguée prive les enfants roms et les enfants non roms de la possibilité de se connaître et d'apprendre à vivre comme des citoyens égaux. Elle exclut les enfants roms de la société normale dès leur toute petite enfance en augmentant le risque pour eux d'être pris dans le cercle vicieux de la marginalisation.

47. Dans presque tous les pays où je me suis rendu, les enfants roms étaient d'une manière ou d'une autre confrontés à ces problèmes. En visitant la Hongrie, j'ai été informé que des enfants roms étaient systématiquement placés dans des classes séparées ou classes « C » qui

³⁸ Le rapport du PNUD de 2002 (*Eviter le piège de la dépendance*) indique par exemple qu'en Hongrie, plus de 90 % des enfants vont dans l'enseignement secondaire contre seulement 33 % des Roms. En République slovaque, le décrochage scolaire des enfants roms au premier degré est passé de 46 % en 1976 à 63 % en 1999.

³⁹ Communiqué de presse de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) du 18 février 2004.

recevaient les enfants issus de milieux défavorisés et dont le niveau scolaire était inférieur à celui des classes ordinaires. Environ 70 % des enfants placés dans des classes séparées seraient des enfants roms suivant un programme simplifié sans enseignant expérimenté dans des installations en piteux état⁴⁰. En Bulgarie, je me suis rendu dans une école fréquentée en majorité par des enfants roms dans le quartier « Faculteta » de Sofia⁴¹. Un tribunal de district à Sofia a récemment reconnu que les élèves de l'école 103 du campement rom de Filipovtsi ont été soumis à une ségrégation et à un traitement inégal et que leur droit à l'égalité et à l'intégration en matière d'éducation n'a pas été respecté.⁴² En Slovaquie, j'ai appris que, dans certaines régions, 80 % des enfants roms étaient placés dans des établissements spécialisés et que seuls 3 % d'entre eux atteignaient le secondaire et 8 % l'enseignement secondaire technique⁴³. Si les autorités slovaques précisent que leur système scolaire ne compte aucune école à caractère ethnique, elles reconnaissent que les écoles spéciales, qui ne sont pas réservées aux enfants présentant des troubles particuliers, sont les plus nombreuses dans les régions qui comptent une forte concentration de Roms. En République tchèque, on m'a dit que des jeunes membres de la communauté rom/tsigane étaient considérablement surreprésentés dans les écoles et classes « spéciales » destinées aux enfants ayant une légère incapacité mentale⁴⁴.

48. Au cours de ma visite au Danemark, j'ai été informé d'une plainte relative à des classes spéciales dans la municipalité d'Elsinore. Selon cette plainte, trente enfants étaient inscrits dans des classes roms qui, si elles ne sont pas officiellement décrites comme des classes d'enseignement spécial, proposait une instruction correspondant plus à celles des classes d'enseignement spécial qu'à celle des classes ordinaires. Les élèves n'avaient pas le même âge mais venaient de toutes les classes du système scolaire public. On n'a apporté aucune aide ni procédé à aucune évaluation pédagogique et psychologique avant le placement des enfants dans une classe rom. Au contraire, les décisions ont été prises en se basant sur l'évaluation des seuls enseignants. Il a été noté que les enfants des classes roms avaient des problèmes largement différents, dont certains pouvaient mieux être réglés dans des classes spéciales avec d'autres enfants présentant des problèmes analogues. Lors de ma visite en Finlande en 2001, j'ai été informé qu'un grand nombre d'enfants roms étaient placés dans des unités pédagogiques spécialisées. Les difficultés linguistiques ainsi que les différences culturelles entre les Roms et la population majoritaire étaient parmi les raisons avancées par les autorités⁴⁵.

49. On dit souvent que les classes qui possèdent des programmes spéciaux pour les Roms ont été introduites avec de bonnes intentions, afin de surmonter les barrières linguistiques ou de remédier à l'absence de préscolarisation des enfants roms. Bien évidemment, il faut remédier à ces difficultés, mais la ségrégation et le placement systématique des enfants roms dans des classes qui suivent un programme simplifié ou qui proposent un cursus spécial en

⁴⁰ Rapport sur la visite du Commissaire en Hongrie, 11-14 juin 2002, CommDH(2002)6.

⁴¹ Rapport sur la visite du Commissaire en Bulgarie, 17-20 décembre 2001, CommDH(2002)1.

⁴² Selon des informations fournies par l'ERRC.

⁴³ Rapport sur la visite du Commissaire en République slovaque, 14-16 mai 2001, CommDH(2001)5.

⁴⁴ Rapport sur la visite du Commissaire en République tchèque, 24-26 février 2003, CommDH(2003)10.

⁴⁵ J'ai en outre été informé d'un taux élevé d'absentéisme et d'abandon scolaire parmi les élèves roms lors de ma visite au Portugal et en Espagne. Rapports sur les visites du Commissaire au Portugal (27-30 mai 2003, CommDH(2003)14) et en Espagne (10-19 mars 2005, CommDH(2005)8).

langage rom et qui isolent les enfants roms, sont manifestement de mauvaises réponses. Au lieu de la ségrégation, il faudrait mettre davantage l'accent sur des mesures comme l'aide pédagogique et linguistique préscolaires et scolaires et la mise à disposition d'assistants scolaires travaillant avec les enseignants.

50. Il est encourageant que de nombreux pays, y compris ceux mentionnés ci-dessus, aient reconnu des problèmes inhérents à un système scolaire ségrégué et qu'ils aient introduit des mesures facilitant la déségrégation. En Pologne, je me suis rendu dans la province de Malopolska où des résultats positifs ont été atteints en organisant une formation linguistique dans les écoles maternelles et en désignant des assistants scolaires pour les enfants roms afin de faciliter la transition des classes spéciales pour Roms dans les classes intégrées⁴⁶. Ces mesures ont fait considérablement augmenter la fréquentation scolaire des enfants roms et facilité des contacts réguliers entre les écoliers roms et non roms. A l'époque, ce projet était limité à une municipalité bien que les autorités polonaises aient signalé qu'elles s'appuieraient sur ce projet pour élaborer des mesures nationales à plus long terme⁴⁷. Dans la République tchèque, j'ai appris que les autorités avaient introduit des assistants scolaires roms dans les classes ordinaires et prévu des classes préparatoires. Ces initiatives ont eu des résultats prometteurs bien qu'elles aient été menées seulement à une petite échelle, faute de ressources suffisantes. En outre, j'ai été informé que les autorités municipales responsables du financement des écoles ne considéraient évidemment pas cette question comme prioritaire⁴⁸.

51. En Slovaquie, le gouvernement a adopté en 2004 un document de politique générale sur l'éducation intégrée des enfants et des jeunes roms, y compris aux niveaux secondaire et universitaire. Ce document définit les mesures à prendre pour réunir les conditions propres à l'intégration des enfants et des jeunes socialement défavorisés et propose des solutions au sujet du placement d'enfants roms dans des écoles spéciales. De plus, les autorités slovaques élaborent actuellement des programmes d'enseignement de la langue et de la littérature roms et des réalités roms. Les autorités roumaines m'ont aussi informé de l'existence de classes de langue et de littérature roms ainsi que d'histoire et de traditions roms en Roumanie. De plus, la Roumanie attribue des places spéciales aux Roms dans les établissements d'enseignement secondaire et les universités. J'ai appris qu'il en est de même en Hongrie, en République tchèque et en Serbie-Monténégro.

52. Lors de ma visite en Croatie en 2004, j'ai été informé qu'un programme de deux ans visant à préparer tous les enfants roms à la scolarisation a été lancé en 2002, dans le cadre duquel les enfants reçoivent une formation à diverses compétences en langue croate⁴⁹. Dans le cadre du plan d'action croate pour la Décennie pour l'intégration des Roms, des actions spéciales ont continué d'être menées pour améliorer l'enseignement préscolaire dispensé aux enfants roms en vue de les intégrer pleinement dans le système scolaire ordinaire. En Bulgarie, le ministère de l'Education et de la Science a publié en 2002 une directive pour l'intégration des élèves issus des minorités visant à préserver la spécificité ethnique de ces enfants en surmontant les problèmes qui violent le principe de l'égalité d'accès à une éducation de qualité et en favorisant la socialisation des jeunes issus de différentes

⁴⁶ *Rapport sur la visite du Commissaire en Pologne* 18-22 novembre 2002, CommDH(2003)4.

⁴⁷ Avis sur la Pologne du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/INF/OP/I(2004)005.

⁴⁸ Rapport sur la visite du Commissaire en République tchèque, 24-26 février 2003, CommDH(2003)10.

⁴⁹ Rapport sur la visite du Commissaire en Croatie, 14-16 juin 2004, CommDH(2005)3.

communautés ethniques⁵⁰. En 2004, le Gouvernement bulgare a adopté une stratégie aux fins de l'intégration scolaire des enfants issus de minorités ethniques qui a été suivie, en 2005, d'un programme national d'intégration des enfants en âge d'être scolarisés. La Bulgarie a aussi mis sur pied un centre pour l'intégration scolaire des enfants et des élèves appartenant à des minorités ethniques. Le gouvernement fournit une aide particulière pour rénover et équiper des écoles et jardins d'enfants intégrés. Les autorités bulgares soulignent n'avoir jamais appliqué de politique de ségrégation des enfants roms au niveau du système de l'éducation nationale même si elles reconnaissent que certains établissements sont essentiellement fréquentés par des enfants roms en raison de la carte scolaire qui repose sur le domicile des familles concernées.

53. En Hongrie, un amendement apporté en 2003 à la loi relative à l'éducation interdit la ségrégation scolaire⁵¹. Les autorités hongroises m'ont aussi fait savoir que la législation contre la discrimination peut également s'appliquer à l'éducation et que le fait que l'école soit désormais obligatoire jusqu'à 18 ans devrait profiter aux élèves défavorisés. Le Centre européen pour les droits des Roms a signalé une initiative de la Hongrie visant à ce que les écoles intègrent chaque année, au moins 10 % d'élèves défavorisés provenant de classes séparées, faute de quoi elles risquent de ne plus recevoir de subventions spéciales. Pour les aider à s'intégrer, on apprend aux enfants défavorisés à valoriser leurs compétences. Les autorités hongroises ont aussi lancé un programme visant à réduire l'isolement dans certains établissements scolaires des enfants qualifiés de façon injustifiée d'handicapés. En République tchèque, les classes préparatoires pour enfants socialement défavorisés ont joué un rôle capital dans les initiatives prises pour surmonter le problème du nombre excessif d'enfants roms dans des établissements scolaires spéciaux. Les autorités tchèques estiment que les écoles préparatoires rattachées aux jardins d'enfants ont été particulièrement utiles pour favoriser l'intégration des enfants roms dans des établissements ordinaires. En 2004, la République tchèque comptait aussi 332 assistants pédagogiques chargés de répondre aux besoins particuliers des élèves roms. Le plan national d'action de la Serbie-Monténégro en faveur de l'éducation comprend aussi des mesures pour améliorer l'enseignement préscolaire destiné aux Roms et la formation d'assistants pédagogiques roms.

54. Malheureusement, les efforts déployés pour la déségrégation se sont parfois heurtés à la résistance des parents non roms. En Croatie, lors d'une visite dans une école de Čakovec, j'ai appris que plusieurs parents d'enfants non roms avaient protesté contre la décision d'arrêter la formation d'une classe séparée pour les enfants roms, en avançant que les enfants roms n'étaient pas au même niveau que les autres enfants sur le plan linguistique et sur d'autres plans⁵². En outre, j'ai été informé que, à la suite de l'initiative de déségréguer l'école précitée dans le quartier de Faculteta à Sofia, les parents de plusieurs enfants roms qui ont tenté d'inscrire leurs enfants dans des écoles intégrées près de leur domicile n'avaient pu le faire. Le Centre européen pour les droits des Roms a fait état du fait que des administrateurs de trois écoles se sont opposés au dépôt de demandes d'inscription de parents de quinze enfants roms⁵³. Les parents roms ont été informés soit que le nombre maximum d'enfants dans l'école

⁵⁰ Rapport sur la visite du Commissaire en Bulgarie, 17-20 décembre 2001, CommDH(2002)1.

⁵¹ Lettre du ERRC au Commissaire européen responsable de l'emploi et des affaires sociales et au ministre de la Santé et des Affaires sociales et familiales de Hongrie, 5 avril 2004.

⁵² Rapport sur la visite du Commissaire en Croatie, 14-16 juin 2004, CommDH (2005)3, voir aussi Droits des Roms, 3-4, 2002.

⁵³ Voir « *Romani children denied enrolment in Bulgarian schools* », dans *Roma Rights, Quarterly Journal of the European Roma Rights Centre*, n^{os} 3-4, 2002.

avait été atteint, soit que les enfants roms n'avaient pas le droit de s'inscrire dans une école située hors de la municipalité où ils étaient enregistrés. Toutefois, selon certaines informations, des enfants non roms auraient été inscrits sans aucun problème dans l'intervalle. J'ai aussi entendu parler de situations où des parents non roms retiraient leurs enfants des écoles où il y avait de nombreux enfants roms.

55. Ces incidents, même s'ils ne débouchent pas sur une ségrégation formelle, sont extrêmement dangereux parce qu'ils risquent de susciter des sentiments d'infériorité chez les élèves roms. En outre, ce type de mentalité se transmet facilement des parents et des enseignants aux enfants et peut déboucher sur des épisodes de harcèlement et des brimades envers les enfants roms à l'école. Il est d'une importance capitale que les écoles assument leurs responsabilités en matière de promotion de la tolérance et du respect d'autrui. L'hostilité à l'égard de tout groupe d'enfants à l'école doit faire l'objet d'une intervention et il faut particulièrement insister sur la formation des enseignants afin de mieux les préparer à travailler dans un environnement multiculturel et à réagir aux brimades dont sont victimes les enfants issus des minorités. Il importe également que les gouvernements rappellent aux administrations scolaires qu'il est discriminatoire et donc illégal de refuser l'inscription des enfants roms dans des classes ordinaires.

56. Dans certaines communautés, il est essentiel de sensibiliser des parents roms qui peuvent eux-mêmes ne pas avoir eu l'occasion d'apprendre la nécessité et les avantages d'une éducation de qualité pour leurs enfants. Il paraît essentiel, dans ce contexte, de promouvoir des programmes de lutte contre l'illettrisme pour les adultes appartenant à la communauté rom.

57. Il faut également insister sur la promotion de l'éducation des jeunes filles roms au sein de ces communautés qui ont généralement des opinions traditionnelles sur les rôles de l'un et de l'autre sexes. J'ai entendu dire que, dans certaines communautés, on a encore l'habitude de retirer les filles de l'école une fois qu'elles atteignent l'âge de la puberté. Par exemple, lors de ma visite au Portugal, j'ai appris que la nécessité d'une éducation formelle des filles, au-delà de l'acquisition des notions de base, n'était encore généralement pas reconnue au sein de la communauté rom/tsigane. On constate en outre une réticence généralisée chez les parents à accepter le départ quotidien de filles pubères dont l'aide à la maison est appréciée et dont le trajet à l'école est déjà considéré comme inconvenant. Dans des situations où l'absentéisme scolaire est en partie le résultat de la répugnance des parents à envoyer leurs enfants à l'école, les autorités devraient adopter une position ferme en veillant à ce que tous les enfants suivent au moins la période de scolarité obligatoire. Dans certains pays, des résultats positifs ont été atteints grâce à la création d'un système de médiateurs roms qui font la liaison entre les établissements scolaires et les familles roms afin de surmonter les difficultés d'accès à l'éducation et celles rencontrées lors de la poursuite des études.

58. Ces questions ne sauraient être traitées isolément en faisant abstraction des raisons de l'absentéisme et du décrochage scolaires. Dans les communautés qui sont touchées par l'extrême pauvreté, les parents peuvent considérer que l'éducation est un luxe que leurs enfants ne peuvent se permettre. S'il est nécessaire que les Etats veillent à assurer un revenu à chaque famille pour qu'elle n'ait pas besoin d'envoyer ses enfants travailler pour survivre, il est tout aussi nécessaire que les parents reconnaissent que la seule manière de sortir de la pauvreté passe par l'éducation qui garantit ultérieurement un emploi.

59. Les obstacles bureaucratiques sont parfois invoqués pour exclure les enfants roms des écoles. L'absence de certificat de naissance, de document d'identité, ou de permis de résidence pour les personnes vivant dans des campements illégaux dans leur propre pays, et la non reconnaissance des certificats scolaires d'autres pays, ont été utilisées comme prétexte pourrefuser l'accès à l'école⁵⁴. A cet égard, il importe que lorsque des familles roms qui ont immigré ou demandé l'asile dans d'autres pays sont rapatriées dans leur pays d'origine, une attention particulière soit apportée au processus de rapatriement pour veiller à ce que les enfants puissent poursuivre leur études. Si cela incombe avant tout à l'Etat d'accueil, je pense néanmoins qu'il est nécessaire que l'accès à l'éducation soit pris en compte dans toutes les dispositions en matière de rapatriement.

Recommandations dans le domaine de l'éducation

- En priorité, l'accès à une éducation adéquate doit être assuré aux enfants et aux adolescents vivant dans des campements isolés par le biais, par exemple, de l'organisation de transports desservant des écoles ordinaires.
- Lorsque la ségrégation en matière d'éducation existe encore sous une forme ou sous une autre, il faut y substituer un enseignement intégré ordinaire et, s'il y a lieu, l'interdire par la législation. Des ressources suffisantes doivent être affectées à l'enseignement préscolaire, la formation linguistique et la formation d'assistants scolaires afin de garantir le succès des efforts déployés en matière de déségrégation.
- Une évaluation adéquate doit être faite avant de placer les enfants dans des classes spéciales afin que les seuls critères de placement soient les besoins objectifs de l'enfant et non son origine ethnique.
- Des mesures doivent être prises pour éliminer tous les obstacles juridiques et bureaucratiques entraînant l'absentéisme et le décrochage scolaires, comme l'absence de documents d'identité et de permis de résidence.
- Des efforts particuliers doivent être déployés pour mettre fin au harcèlement des enfants roms à l'école et pour faciliter des contacts réguliers entre les élèves roms et non roms.
- Des efforts doivent être faits pour sensibiliser les communautés roms traditionnellement exclues des possibilités d'éducation, à l'importance de l'enseignement. Le cas échéant, un système de médiateurs roms pourra être mis en place pour servir de liaison entre les établissements scolaires et les familles afin de surmonter les difficultés d'accès à l'éducation et celles rencontrées lors de la poursuite des études.
- Il convient de promouvoir des programmes de lutte contre l'illettrisme pour les adultes appartenant à la communauté rom.

⁵⁴ Le Centre européen pour les droits des Roms a décrit plusieurs cas de ce genre en Roumanie, en France, en Espagne, en Grèce et en Italie. Voir *Barriers to Education of Roma in Europe, A position paper by the European Roma Rights Centre*, 5 mai 2002.

IV. ACCES A L'EMPLOI – ELIMINER LA DISCRIMINATION

60. Les communautés roms connaissent de forts taux de chômage qui s'expliquent par une série de facteurs, eux-mêmes responsables de leur exclusion sociale : les effets de la transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale où les Roms étaient souvent les premiers à être licenciés des entreprises d'Etat qui ont dû se restructurer, la disparition des métiers traditionnellement exercés par les Roms ainsi que la ségrégation au niveau des lieux d'habitation⁵⁵. A cela s'ajoute l'inégalité d'accès à l'éducation (voir plus haut) qui pénalise un grand nombre de Roms sur le marché du travail et témoigne par là même des effets à long terme de la discrimination en matière d'éducation.

61. La discrimination directe ou indirecte exercée à l'encontre des Roms par des employeurs potentiels reste l'obstacle premier pour l'accès de beaucoup d'entre eux au marché du travail. Par exemple, lors de ma visite en Roumanie en 2002, j'ai été consterné d'apprendre que les journaux locaux publiaient des offres d'emplois indiquant expressément que les Roms n'étaient pas invités à postuler. J'ai insisté pour que des poursuites pénales soient engagées sans délai contre les employeurs et contre les éditeurs de journaux qui publient de telles offres⁵⁶. J'ai été satisfait d'apprendre que, à la suite de ma visite, le Conseil national pour la lutte contre la discrimination avait commencé à sanctionner le recours à cette pratique. Des pratiques discriminatoires de ce type restent fréquentes partout en Europe. Lors de presque toutes mes visites, un ou plusieurs exemples a été porté à mon attention. Par exemple, en Slovaquie, une femme rom m'a déclaré que, alors qu'elle s'était adressée à l'agence municipale pour l'emploi pour essayer de trouver du travail, elle avait été éconduite car « il n'y avait pas de travail pour les Roms »⁵⁷. Une autre facette de ces problèmes m'a été décrite lors de mes visites en République tchèque, en Finlande et en Suède : après avoir passé avec succès un entretien téléphonique, des candidats roms qualifiés se sont vus finalement éconduits par un employeur lorsque celui-ci a réalisé que la personne qui postulait était Rom⁵⁸.

62. Il est impératif, dans un premier temps, de veiller à ce que la législation nationale assure une protection efficace contre la discrimination en matière d'emploi et à ce que cette législation soit effectivement appliquée. Etant donné qu'il est difficile pour un candidat de fournir des éléments de preuve quant aux motivations de l'employeur qui lui refuse un emploi, il importe que les Etats qui ne l'ont pas encore fait, modifient leur législation de manière à ce que la charge de la preuve dans les affaires de discrimination incombe également à l'employeur. Autrement dit, l'employeur doit prouver que le candidat ou l'employé n'a pas été victime de discrimination.

63. J'ai également pu observé dans mon propre pays, l'Espagne, comme dans les autres pays, à quel point les évolutions économiques et sociales ont réduit les possibilités pour les Roms d'exercer des métiers dans leurs sphères traditionnelles d'activités. Par exemple, lors de ma visite au Portugal, j'ai appris que l'un des problèmes majeurs auxquels les Roms étaient confrontés était la disparition progressive des marchés locaux ou « *feiras* », qui sont pour eux une source traditionnelle de revenus en tant que commerçants itinérants. Un grand nombre

⁵⁵ Pour une analyse sur l'emploi, voir *Les problèmes dans les domaines économique et de l'emploi auxquels sont confrontés les Roms/Tsiganes en Europe*, MSG-ROM (99) 5 rev., et Dena Ringold, *Poverty and Roma in Central and Eastern Europe: A View from the World Bank*, Roma Rights Quarterly, No 1, 2002, pp. 31-39.

⁵⁶ Rapport sur la visite du Commissaire en Roumanie, 5-9 octobre 2002, CommDH(2002)13.

⁵⁷ Rapport sur la visite du Commissaire en Slovaquie, 11-14 mai 2003, CommDH(2003)11.

⁵⁸ Rapports sur les visites du Commissaire en République tchèque (24-26 février 2003, CommDH(2003)10), en Finlande (4-7 juin 2001, CommDH(2001)7) et en Suède (21-23 avril 2004, CommDH(2004)13).

d'entre eux a du mal à s'adapter aux attentes actuelles du marché du travail. De sérieux efforts seront nécessaires pour aider les Roms/Tsiganes à accomplir cette transition. Certes, des mesures admirables ont déjà été prises dans ce sens : l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle a par exemple mis en place des programmes de formation destinés spécialement aux Roms/Tsiganes ; il a par ailleurs signé un protocole avec le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, afin de favoriser l'accès des Roms/Tsiganes au marché du travail.⁵⁹ Alors qu'en Italie, j'ai remarqué que les sites particuliers réservés aux spectacles et cirques itinérants étaient rarement entretenus pour répondre à leur objectif initial, bien qu'il y ait une obligation légale de le faire ; de même, le déclin du commerce des chevaux a aussi réduit les possibilités pour les Roms d'exercer leurs métiers traditionnels⁶⁰. La baisse partout en Europe de la demande en direction des activités itinérantes, tel que le bricolage ou la réparation de toiture, et la prise en charge par les municipalités locales du recyclage ont eu des effets similaires.

64. J'ai toutefois constaté que le véritable problème à long terme est de fournir une éducation et une formation suffisantes aux jeunes Roms/Tsiganes qui arrivent sur le marché du travail⁶¹. Il importe en outre d'adopter des mesures provisoires pour favoriser le recrutement des Roms sur le marché du travail, dans le secteur privé comme dans le secteur public, et d'intensifier les programmes de formation et de création d'emploi destinés aux membres des communautés roms particulièrement touchés par le chômage. Parallèlement à l'éducation des jeunes Roms, il est nécessaire de renforcer la formation et la remise à niveau professionnelles des adultes dont les compétences ne sont plus monnayables sur le marché.

65. Dans certains pays, les forts taux de chômage et la pauvreté et l'endettement qui en découlent exposent particulièrement les communautés Roms à l'exploitation par des réseaux criminels. Dans la région d'Ostrava en République tchèque, il est apparu qu'une grande partie de la communauté était à la merci d'usuriers roms/tsiganes, (« requins ») qui abusaient et profitaient de sa détresse financière. Ces derniers avaient recours aux procédés les plus lâches en acceptant de ne traiter qu'avec les femmes, qu'ils menaçaient de terribles représailles en cas de non-remboursement⁶². Les autorités tchèques m'ont fait savoir qu'un projet pilote a été mené dans le nord de la Moravie pour former des assistants spéciaux de la police chargés de travailler avec les victimes de l'usure et en particulier les communautés roms. Grâce au travail de ces assistants, le nombre d'enquêtes policières et de poursuites pour usure a considérablement augmenté. Il est impératif que la police prenne dans chaque cas des mesures efficaces pour lutter contre de telles pratiques criminelles.

⁵⁹ Rapport sur la visite du Commissaire au Portugal, 27-30 mai 2003, CommDH(2003)14.

⁶⁰ Rapport sur la visite du Commissaire en Italie, 10-17 juin 2005, CommDH(2005)9.

⁶¹ Rapport sur la visite du Commissaire au Portugal, 27-30 mai 2003, CommDH(2003)14.

⁶² Rapport sur la visite du Commissaire en République tchèque, 24-26 février 2003, CommDH(2003)10.

Recommandations relatives à l'emploi

- Il est impératif, dans un premier temps, de veiller à ce que la législation nationale assure une protection efficace contre la discrimination en matière d'emploi et à ce que cette législation soit effectivement appliquée.
- Etant donné qu'il est difficile pour un candidat de fournir les éléments de preuve quant aux motivations de l'employeur qui lui refuse un emploi, il importe que les Etats qui ne l'ont pas encore fait, modifient leur législation de manière à ce que la charge de la preuve dans les affaires de discrimination incombe également à l'employeur.
- Il convient d'adopter des mesures visant spécifiquement à encourager le recrutement de Roms, notamment dans la fonction publique.
- Il est impératif de remédier aux inégalités dans les niveaux d'instruction, causées par une inégalité d'accès à l'éducation, en mettant en œuvre des programmes de formation et de remise à niveau professionnelles.

V. DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE LA SANTE

66. Dans beaucoup de pays, les indicateurs de santé – espérance de vie, mortalité infantile, taux de maladies infectieuses et chroniques – font apparaître de fortes différences entre les communautés roms/tsiganes et les populations majoritaires⁶³. Modifier la situation sanitaire des Roms est certes une entreprise complexe qui requiert la mise en œuvre d'activités à long terme ; néanmoins, certaines mesures peuvent et doivent être prises immédiatement, plus particulièrement celles visant à lutter contre la discrimination et l'accès non équitable des communautés roms aux services de santé.

67. Dans de nombreuses communautés roms où je me suis rendu, le manque d'accès à des soins appropriés était l'une des préoccupations majeures des communautés. Lors de ma visite en Roumanie, certaines familles m'ont rapporté que des centres hospitaliers avaient refusé de soigner leurs enfants malades et que ce n'était que lorsque leur état de santé s'était aggravé qu'ils avaient été admis aux urgences. La plupart de ces anomalies seraient liées au fait que les Roms/Tsiganes ne possèderaient pas de papiers d'identité, condition nécessaire pour accéder aux soins. Il appartient, certes, aux intéressés d'entreprendre les démarches nécessaires à l'obtention de ces documents, mais il appartient également aux autorités de faciliter ces démarches, en réduisant, par exemple, les frais afférents à la délivrance du certificat de naissance, qui, selon plusieurs Roms/Tsiganes rencontrés, sont inabordables⁶⁴. Les autorités roumaines m'ont informé que l'Inspection nationale chargée des fichiers de données personnelles et les institutions locales et régionales qu'elles coordonnent ont intensifié leurs efforts pour venir à bout de ce problème.

68. Outre ce type d'obstacles bureaucratiques, les comportements discriminatoires des professionnels de santé semblent être l'un des facteurs récurrents entravant l'accès aux services de santé. Un récent rapport sur l'accès des femmes roms à la santé publique⁶⁵ a recensé plusieurs cas dans lesquels des soins ou traitements médicaux avaient été refusés à des patients roms. Ainsi en Bulgarie, des généralistes ont refusé d'inscrire des Roms parce qu'ils ne souhaitent pas se rendre dans leurs quartiers ou affronter les conditions difficiles des communautés roms les plus pauvres. Par ailleurs, certains d'entre eux revendiquent l'inscription de Roms sans la moindre intention de les traiter sur un pied d'égalité avec les autres patients, voire de leur prodiguer des soins. En Roumanie, la réticence des médecins à recevoir des Roms dans leur cabinet s'explique, entre autres raisons avancées, par le fait que 30% des Roms ne sont pas inscrits auprès des généralistes ; au Royaume-Uni, certains médecins ont refusé à certaines familles de Gens du voyage un traitement médical ou leur inscription.

69. Les Roms qui vivent dans des campements isolés et éloignés des zones d'habitation, sont dans une situation particulièrement difficile. L'absence de moyens de transport suffit à compliquer l'accès aux services ordinaires de santé, sans compter les graves conséquences que cela peut avoir lorsqu'il s'agit d'une urgence. Par exemple, dans le quartier rom d'Aspropyrgos en Grèce, j'ai pu observer par moi-même que Médecins du Monde prodiguait

⁶³ Rapport du PNUD sur les Roms en Europe centrale et orientale – *Eviter le piège de la dépendance*, 2002.

⁶⁴ Rapport sur la visite du Commissaire en Roumanie, 5-9 octobre 2002, CommDH(2002)13.

⁶⁵ Vaincre les obstacles – L'accès des femmes roms à la santé publique, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, 2003.

des soins aux habitants qui n'avaient pas accès aux soins locaux⁶⁶. L'organisation s'est aussi rendue régulièrement dans un campement rom particulièrement insalubre de la banlieue parisienne où je me suis rendu⁶⁷.

70. Il est possible de prendre plusieurs mesures pour faire face à la discrimination en matière de soins de santé. Par exemple, en Hongrie, la loi précise que tous les patients ont le droit de bénéficier de soins de santé appropriés sans discrimination. La Bulgarie a récemment adopté une stratégie spéciale de santé pour les personnes socialement défavorisées appartenant à des minorités ethniques, qui met en particulier l'accent sur les problèmes que les Roms rencontrent. Depuis 2002, les autorités roumaines disposent d'un réseau de médiateurs de santé chargés d'améliorer la confiance mutuelle entre les pouvoirs locaux et les Roms.

71. J'ai prêté une attention particulière aux allégations de stérilisations forcées ou contraintes rapportées par des femmes et des jeunes filles dans certains Etats membres. Concernant la Slovaquie, à la suite d'une visite d'une équipe de mon Bureau dans le pays, j'ai élaboré en 2003 une recommandation à l'intention du gouvernement slovaque concernant certains aspects de la législation et de la pratique relatives à la stérilisation des femmes⁶⁸. A la lumière des informations disponibles, j'ai conclu que l'on pouvait raisonnablement penser que des stérilisations avaient eu lieu, en particulier dans l'est du pays, sans le consentement des femmes concernées. J'ai noté que les informations disponibles ne permettaient pas de penser que l'Etat avait mis en place une politique active et organisée pour lutter contre les stérilisations abusives (du moins depuis la fin du régime communiste). Toutefois, le gouvernement slovaque a, selon moi, une « responsabilité objective » dans ce dossier dans la mesure où il n'a pas mis en place une législation adéquate et n'a pas correctement surveillé les pratiques de stérilisation, bien que des allégations de stérilisations abusives aient été rapportées dans les années 1990 et au début des années 2000.

72. Les autorités slovaques ont procédé à une vaste enquête policière et le ministère de la Santé a mené des inspections spécialisées pour savoir si des stérilisations ont été pratiquées dans des hôpitaux slovaques en violation de lois ou règlements. Lors de l'enquête, le plus grave délit présumé a été qualifié de génocide et non plus de coups et blessures. Ni les poursuites judiciaires, ni les inspections n'ont confirmé l'existence d'un génocide, d'autres actes criminels, de ségrégation ou de discrimination à l'égard de femmes roms au cours de la période comprise entre 1993 et 2003. Les autorités slovaques ont donc conclu que toutes les stérilisations effectuées dans les établissements inspectés en Slovaquie pendant la période en question l'ont été conformément à la loi en vigueur à cette époque. Elles ont toutefois reconnu que leur enquête avait permis de mettre en évidence certaines insuffisances de la législation slovaque en matière de soins de santé et de la procédure administrative pour obtenir le consentement éclairé des patients face aux stérilisations. Elles ont souligné que ces insuffisances présentaient un caractère général et ne reposaient pas sur des préjugés ethniques. De plus, la loi de 2005 sur la santé publique, dont certaines parties portent sur la stérilisation, le consentement éclairé et l'accès aux dossiers médicaux a permis de remédier aux insuffisances. Les femmes qui auraient été victimes de stérilisation ont le droit de saisir les tribunaux slovaques et de demander réparation. Certaines affaires ont été classées en raison du rejet de la plainte ou de l'arrêt de la procédure. D'autres affaires sont en cours.

⁶⁶ Rapport sur la visite du Commissaire en Grèce, 2-5 juin 2002, CommDh(2002)5.

⁶⁷ Rapport sur la visite du Commissaire en France, 5-21 septembre 2005, CommDH(2006)2.

⁶⁸ Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme concernant certains aspects de la législation et de la pratique relatives à la stérilisation des femmes en République slovaque. CommDH(2003)12.

73. Les autorités tchèques m'ont tenu informé des enquêtes menées à la suite de stérilisations présumées en République tchèque. Que ce soit l'organe consultatif créé par le ministre de la Santé pour examiner les cas de stérilisation présumés ou le médiateur, tous deux ont constaté de nombreuses violations de la législation tchèque en ce qui concerne l'admissibilité des stérilisations.⁶⁹ Une violation de la loi tchèque concernant la stérilisation d'une femme rom a déjà été confirmée par un tribunal de district.

74. La stérilisation de femmes sans l'obtention de leur consentement éclairé constitue une violation grave des droits de la personne. Des enquêtes doivent effectivement porter sur toutes les allégations de stérilisations de ce type reposant sur d'éventuels préjugés fondés sur l'origine ethnique. Si les victimes peuvent demander réparation par l'intermédiaire du système judiciaire, dans ce type d'affaires, la procédure judiciaire présente des insuffisances d'ordre pratique dont la lenteur et le coût des démarches pour avoir accès à un avocat, les normes extrêmement rigoureuses en matière de preuves et les éventuelles difficultés rencontrées par les enquêteurs et par le système judiciaire pour tenir compte comme il convient des besoins des Roms. Il importe donc de prévoir d'autres recours, par exemple sous la forme d'une commission d'enquête indépendante qui indemniserait les victimes ou leur présenterait des excuses. Je sais que des commissions de ce type ont déjà obtenu des résultats en Suède et en Norvège⁷⁰.

Recommandations relatives à la discrimination dans le domaine de la santé

- Il est impératif, en priorité, de veiller tout particulièrement à ce que les personnes qui vivent dans des campements isolés aient accès à des services de santé appropriés qui dispensent à la fois des soins ordinaires et d'urgence (prévention et vaccinations y compris).
- Des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les comportements discriminatoires n'entravent pas l'accès aux services de santé et à ce que tous les patients soient traités sur un pied d'égalité et dans les mêmes conditions.
- Les démarches d'obtention des pièces requises par les services de santé doivent être facilitées.
- Toute allégation de pratique abusive dans le domaine des soins de santé, telle que la stérilisation sans consentement éclairé, doit donner lieu à une enquête, à l'établissement de responsabilités et à une réparation. Des recours autres que des procédures judiciaires devraient aussi être envisagées, comme une commission d'enquête indépendante.

⁶⁹ Le rapport final du Médiateur sur les enquêtes qu'il a menées sur les allégations de stérilisation forcées des femmes roms en République Tchèque a été publié en janvier 2006. Ces enquêtes ont été menées après que 87 femmes aient porté plainte.

⁷⁰ Un autre cas présumé de stérilisation illégale concerne la Hongrie. En février 2004, le Centre européen pour les Droits des Roms (ERCRC) et le Bureau de défense juridique des minorités nationales et ethniques ont conjointement porté plainte contre la Hongrie avec le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) concernant un cas présumé de stérilisation illégale d'une jeune femme hongroise d'origine rom. Les autorités hongroises contestent la plainte.

VI VIOLENCES A CARACTERE RACISTE ET RELATIONS AVEC LES FORCES DE L'ORDRE

75. Je reste vivement préoccupé par la persistance dans de nombreux Etats membres de violences à caractère raciste exercées à l'encontre des Roms par des gangs ou d'autres acteurs non étatiques. D'ailleurs, il est urgent de se pencher sur certains cas d'usage abusif de la force par des officiers de police et sur l'attitude passive de la police face à des actes de violence ou d'autres types d'infractions commises à l'encontre des Roms.

76. Lors de ma visite en République tchèque en 2003, j'ai par exemple appris que les actes de violence à connotation raciste, principalement à l'encontre des membres de la communauté rom, augmentaient⁷¹. De surcroît, le nombre d'allégations faisant état de violences policières à l'égard de cette communauté demeurait préoccupant, tout comme les cas d'inaction injustifiée des forces de l'ordre. Il est apparu que les organes en charge de la mise en œuvre des dispositions prohibant les actes de racisme et d'intolérance n'ont pas toujours mené des enquêtes, ni sanctionné les actes de violence avec suffisamment de fermeté. Lors de ma visite en Slovaquie en 2001, de nombreuses informations m'ont été communiquées concernant une intervention inadaptée ou abusive de la police à l'égard de la communauté rom. Lors d'une visite de suivi en Slovaquie effectuée par des membres de mon Bureau en 2003, il est apparu clairement que la question du comportement de la police et des violences à caractère raciste restait particulièrement préoccupante. Au total, 109 cas d'infractions à caractère raciste avaient ainsi été recensés en 2002. Le harcèlement policier et les mauvais traitements infligés lors des enquêtes de police, notamment à l'égard de la communauté rom, restaient eux aussi une source d'inquiétude ; des cas de descentes de police musclées injustifiées dans des campements roms et de recours excessif à la force à l'encontre de suspects roms ont également été rapportés.

77. Des mesures ont toutefois été prises pour régler plus efficacement les affaires de violence à motivation raciste. Fin 2001, le ministère de l'Intérieur a, par exemple, constitué une commission pour lutter contre les infractions à motivation raciste. Dans ce but, des commissions régionales ont été créées en 2004 au sein des directions régionales de la police. Une autre initiative prise par les autorités slovaques pour mettre fin à la violence à caractère raciste a été de proposer aux agents de police une formation continue spécialisée.

78. Des roms en provenance de certains pays européens ont même cherché asile dans d'autres pays, une protection appropriée contre les actes de violence ne pouvant leur être assurée. Le Centre européen des droits des Roms a indiqué que le 18 mars 2003 le Commissariat général aux réfugiés en Belgique a accordé l'asile à la famille d'une femme rom originaire de Slovaquie qui avait été battue à mort par des skinheads en août 2000. A la suite de son décès et de la condamnation des coupables, les membres de la famille avaient été la cible de menaces et d'agressions par d'autres skinheads. L'affaire ayant été rendue publique, il est apparu que la famille n'était nulle part en sécurité dans le pays et l'asile lui a ainsi été accordé.

⁷¹ Rapport sur la visite du Commissaire en République tchèque, 24-26 février 2003, CommDH(2003)10. D'après les statistiques de la police tchèque, le nombre d'infractions à caractère extrémiste a apparemment atteint un record en 2001 (452) et en 2002 (473) et a par la suite baissé (335 en 2003 et 366 en 2004).

79. Un certain nombre de requêtes ont également été introduites devant la Cour européenne des Droits de l'Homme concernant des cas de violence à l'encontre de Roms. Parmi les affaires en question, certaines concernaient des décès et des actes de violence survenus lors de la garde à vue, d'autres une intervention insuffisante des forces de l'ordre dans les cas de violence à l'encontre de Roms. Le 26 février 2004, la Cour a rendu un arrêt dans lequel elle reconnaissait, pour la première fois, une violation de l'article 14 de la Convention ainsi que de l'article 2 sous leur aspect procédural dans une affaire impliquant des décès de personnes roms aux mains d'agents de l'Etat⁷². Dans cet arrêt, la Cour notait, entre autres :

« La Cour estime que lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents et, en particulier, sur des décès aux mains d'agents de l'Etat, les autorités de l'Etat ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements. Si tel n'est pas le cas et si la violence et les brutalités à motivation raciste sont traitées sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste, cela équivaldrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. (...) Pour maintenir la confiance du public dans le mécanisme d'application des lois, il s'agit pour les Etats contractants, dans le cadre d'enquêtes relatives à des incidents impliquant le recours à la force, de veiller à ce qu'une distinction soit établie tant dans le système juridique que dans la pratique entre les affaires où il y a eu recours à une force excessive et celles concernant des meurtres racistes ».

80. Cette partie de l'arrêt a été entérinée par l'arrêt ultérieur de la Grande Chambre du 6 juillet 2005. Concernant la charge de la preuve dans les affaires de ce type, la Grande Chambre a déclaré qu'elle :

« n'exclut pas la possibilité d'inviter, dans certains cas de discrimination alléguée, le gouvernement défendeur à réfuter un grief défendable de discrimination et, s'il ne le fait pas, de conclure à la violation de l'article 14 de la Convention ».

Toutefois dans le cas présent, s'écartant de l'approche de la Chambre, la Grande Chambre a conclu à la non-violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 sous son aspect matériel.⁷³

81. J'invite instamment les Etats membres à tenir dûment compte des principes énoncés par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans cet arrêt concernant les enquêtes menées par la police sur les affaires de violence à caractère raciste. La mise en place d'unités

⁷² Affaire Nachova et autres c. Bulgarie, requêtes nos 43577/98 et 43579/98.

⁷³ Récemment dans l'affaire Bekos et Koutropoulos contre la Grèce, requête n°15250/02, la Cour européenne des Droits de l'Homme a aussi constaté une violation de l'article 14 combiné à l'article 3 dans la mesure où les autorités n'avaient pas réussi à enquêter sur les motifs éventuellement racistes concernant le mauvais traitement des requérants roms par la police. De plus, la Cour a constaté une violation de l'article 14 de la Convention combiné aux articles 6 et 8 dans une affaire concernant des requérants roms et leur traitement par les autorités judiciaires. Affaire Moldaves et autres c. Roumanie, requête n° 41138/98 et 64320/01.

spéciales chargées d'examiner ce genre d'affaires et d'une formation continue des forces de police, est la bienvenue. Il importe par ailleurs de s'assurer que, outre les mécanismes d'enquête internes à la police, un contrôle externe et indépendant des requêtes de ce type puisse être réalisé.

82. Dans un certain nombre de pays que j'ai visités, l'indifférence et la passivité des forces de police face aux infractions commises à l'encontre des Roms ont largement entamé la confiance de ces derniers dans la police. Les Roms ne considèrent plus les forces de police comme les protecteurs de leurs droits mais affichent à leur égard des sentiments mêlés de crainte et de suspicion.

83. Outre la nécessité de renforcer la formation de la police aux droits de l'homme et aux droits des minorités, il importe de promouvoir le recrutement de candidats roms dans les forces de police et, si nécessaire, de prendre des initiatives particulières pour instaurer un climat de confiance entre la police locale et les communautés roms. Plusieurs pays ont fait un pas dans cette direction. J'ai pris connaissance d'un projet slovaque dans dix-huit communes impliquant des spécialistes de la police travaillant dans les communautés roms, et de la priorité donnée par les autorités roumaines au recrutement de membres de minorités nationales dans la police.

84. Cependant, les résultats de telles initiatives n'apparaissent pas immédiatement. Le nombre de policiers roms reste insuffisant dans la plupart des pays, ce qui continue à être à la fois la cause et la conséquence d'une méfiance entre les communautés roms et la police. Il convient dès lors d'intensifier les efforts de formation et recrutement des agents de police roms afin qu'ils y soient représentés en nombre plus important.

Recommandations concernant la lutte contre les violences à caractère raciste et les relations avec les forces de l'ordre

- Les violences à caractère raciste exercées à l'encontre des Roms doivent être sévèrement condamnées au plus haut niveau politique et les sanctions doivent être proportionnées à la gravité des actes. Le cas échéant, des unités spéciales d'enquête devraient être créées pour examiner ces cas de violence et trouver des solutions au phénomène.
- Concernant les allégations de comportements abusifs de la part des forces de police, y compris le recours excessif à la force, il est impératif de veiller à ce que des enquêtes soient menées par une instance indépendante et impartiale. Il importe tout particulièrement de déterminer s'il entre dans les violences exercées par les forces de police une part de haine ou de préjugé à caractère ethnique.
- Une formation continue sur les droits de l'homme et sur la législation anti-discrimination devrait être proposée aux forces de l'ordre. Cette formation devrait également amener les participants à mieux connaître et comprendre les cultures minoritaires.
- Des mesures devraient être prises pour encourager la participation à la formation préparatoire et le recrutement de Roms dans les rangs de la police et du corps judiciaire. Dans beaucoup de pays, des initiatives spécifiques devraient être prises pour améliorer les relations entre la police et les Roms.

VII QUESTIONS RELATIVES AUX PERSONNES DEPLACÉES, A L'ASILE, ET A LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

85. Aujourd'hui en Europe, les Roms sont en grande majorité sédentaires et ceux qui mènent un mode de vie itinérant se déplacent avant tout à l'intérieur des frontières du pays où ils sont établis. On a toutefois observé au cours des dix dernières années, une augmentation significative du flux transfrontalier des Roms depuis l'Europe centrale, orientale et du sud-est, notamment les Balkans, vers l'Europe occidentale. Ce mouvement ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un mode de vie traditionnel mais, comme pour beaucoup d'autres gens de la région, répondait à une nécessité. De nombreux Roms ont dû fuir leur domicile à cause de la guerre ou des persécutions qu'ils subissaient en raison de leur origine ethnique ; d'autres, face à l'extrême pauvreté et la discrimination, se sont tournés vers l'étranger pour y trouver de nouvelles sources de revenus. Beaucoup de Roms se sont également retrouvés pris au piège des réseaux de traite des êtres humains et ont été amenés en Europe occidentale par la force ou sous des prétextes fallacieux.

Personnes déplacées

86. La situation de la communauté rom et des autres minorités déplacées à l'intérieur de certaines régions des Balkans reste d'autant plus précaire que l'attention de la communauté internationale est monopolisée par d'autres crises. Dans certaines régions, les Roms craignent encore pour leur sécurité, dans d'autres, ils doivent faire face à des conditions de vie extrêmement difficiles et à la discrimination. A la suite d'une visite officielle dans plusieurs pays des Balkans, j'ai publié un rapport sur la situation des droits de l'homme des personnes déplacées de leur domicile au Kosovo en octobre 2002⁷⁴. J'ai noté que la situation sécuritaire au Kosovo était encore loin d'être satisfaisante pour les minorités rom, égyptienne et ashkalie. Parmi elles, beaucoup étaient obligées de vivre dans les enclaves protégées par la KFOR ce qui leur imposait un certain nombre de contraintes en termes d'accès aux services publics, tels que l'école, les soins de santé, les services sociaux et l'administration. J'ai également reçu plusieurs informations faisant état de discrimination à l'égard des Roms, notamment en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé ainsi qu'à d'autres services.

87. Des rapports ultérieurs du Conseil de l'Europe, du HCR et de l'OSCE ont montré que parmi les préoccupations énumérées ci-dessus, beaucoup persistaient⁷⁵. La recrudescence de la violence à l'encontre de minorités au Kosovo en mars 2004 a malheureusement montré que la situation sécuritaire demeurerait extrêmement précaire. Un rapport de l'OSCE signalait que « les événements de mars nous rappellent les violences massives à caractère ethnique, perpétrées notamment à l'encontre de Serbes du Kosovo et de Roms durant l'été 1999 »⁷⁶. Toutefois en mars 2005, le HCR mentionnait une amélioration de la situation globale en matière de sécurité au deuxième semestre de 2004 même s'il jugeait encore l'environnement

⁷⁴ *Kosovo: situation des droits de l'homme et sort des personnes déplacées de leur domicile*, Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, Strasbourg, CommDH(2002)11.

⁷⁵ Voir, par exemple, *Mise à jour de la situation des Roms, des Ashkali, des Égyptiens, des Bosniaques et des Goranes au Kosovo*, HCR Kosovo, janvier 2003 et *Tenth assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*, HCR et OSCE, mars 2003 et le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Retours forcés de Roms originaires de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro en provenance d'Etats membres du Conseil de l'Europe*, Doc. 9990, 31 octobre 2003.

⁷⁶ *Le défi des droits de l'homme après les émeutes de mars*, par la Mission de l'OSCE au Kosovo, Division Droits de l'homme et Primauté du droit, 2004.

sécuritaire extrêmement fragile et instable⁷⁷. Le HCR affirme que le retour de Roms ne devrait se faire que sur une base purement volontaire et que certaines personnes appartenant aux minorités ashkaelia et égyptienne peuvent avoir des raisons valables de demander le maintien de la protection internationale. Le HCR précise aussi que la qualité des institutions de santé et de protection sociale au Kosovo demeurent insuffisante, ce dont il faudrait tenir compte dans le contexte des retours, en particulier des personnes handicapées ou atteintes de certaines maladies et des personnes âgées et des enfants séparés non accompagnés qui n'ont pas de parents au Kosovo ou personne pour s'occuper d'eux.

88. Le médiateur au Kosovo a exprimé son inquiétude devant l'accès aux soins de santé au Kosovo⁷⁸. D'après lui, les Roms ne sont d'ordinaire en mesure d'avoir accès qu'aux services de santé de base, car la grande majorité d'entre eux n'est pas couverte par une assurance maladie et n'a pas les moyens de prendre à sa charge des traitements hospitaliers. Les importantes limitations imposées à la liberté générale de circulation des Roms au Kosovo restreignent encore la capacité des Roms à obtenir des soins de santé satisfaisants. Le médiateur note aussi que de nombreux membres de la communauté rom vivent dans des habitations où les installations sanitaires sont inexistantes ou rudimentaires et que la proximité des mines de plomb, en particulier dans un certain nombre de camps roms au nord du Kosovo, semble représenter un grave risque pour la santé des résidents de ces camps⁷⁹.

89. Dans ce contexte, il est évident que les circonstances actuelles ne sont pas encore propices à un retour durable, et dans de bonnes conditions de sécurité, des Roms au Kosovo. J'exhorte par conséquent tous les pays d'asile à renoncer à renvoyer des Roms au Kosovo ou à les autoriser à y retourner que sur une base strictement volontaire. Je tiens aussi à souligner que certains membres des minorités ashkaelia et égyptienne ont sans doute des raisons valables de demander le maintien de la protection internationale. De plus, il convient de tenir compte de l'état de santé d'une personne lors de l'évaluation d'un besoin de protection, comme l'a montré la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁸⁰.

90. La situation des Roms parmi les personnes déplacées en Serbie-Monténégro et le retour forcé des Roms ayant bénéficié d'une protection temporaire pendant la guerre en Serbie-Monténégro demeurent préoccupants. Les personnes contraintes au retour sont soit des personnes originaires de Serbie-Monténégro, soit des personnes originaires du Kosovo, pour lesquelles la Serbie-Monténégro, aux yeux de certains pays d'asile, constitue une solution de substitution appropriée pour leur réadmission.

91. Le Conseil de l'Europe a mené une mission d'enquête en Serbie-Monténégro en février 2003 pour évaluer les conditions de vie des Roms de retour. Le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui repose en partie sur la visite renvoie à des estimations selon lesquelles 50 000 à 100 000 Roms originaires de Serbie-Monténégro, y compris du Kosovo, ont fui le conflit dans la région pour s'installer dans différents pays

⁷⁷ Prise de position du HCR sur les besoins de protection internationale pour les personnes originaires du Kosovo (mars 2005).

⁷⁸ Institution du médiateur au Kosovo, cinquième rapport annuel 2004-2005.

⁷⁹ Le saturnisme grave dans le camp rom de Žitkovac à Mitrovica en est l'exemple le plus frappant. Les résidents de ce camp sont actuellement évacués vers un nouveau site.

⁸⁰ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur certains aspects de la proposition de nouvelle loi sur les étrangers du Gouvernement finlandais, CommDH(2003)13 (en anglais seulement). Voir aussi l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Bulus contre Suède, Requête n° 9330/81 et la décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Tanko contre Finlande, Requête n° 23634/94.

européens sans statut permanent. D'après le rapport, ils vivaient en majorité en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, en Suisse et au Luxembourg dont les gouvernements, aux côtés de plusieurs autres gouvernements, ont conclu des accords de réadmission avec la Serbie-Monténégro. Dans son rapport, l'Assemblée se déclare préoccupée par trois domaines. Premièrement, elle s'interroge sur la légitimité de certaines décisions d'expulsion prises par des pays d'accueil, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'état de santé des personnes de retour et la prise en compte de motifs humanitaires. Deuxièmement elle se déclare préoccupée par les conditions dans lesquelles les retours forcés ont eu lieu pour ce qui est en particulier de la séparation des familles, de la perte de biens privés et de l'absence d'aide à l'arrivée en Serbie-Monténégro. Troisièmement, elle exprime une série d'inquiétudes devant la situation économique, sociale et sécuritaire dans laquelle les Roms de retour en Serbie-Monténégro se sont retrouvés. L'Assemblée juge particulièrement préoccupant que les accords de réadmission ne définissent pas clairement les conditions d'accueil des personnes de retour et ne reconnaissent aucune responsabilité au pays d'accueil quant à la réintégration de ces personnes⁸¹.

92. Forte des conclusions énoncées dans le rapport, l'Assemblée parlementaire a adopté une Recommandation (Rec. 1633) en octobre 2003 dans laquelle elle exhorte les Etats membres à veiller, entre autres, à ce que toute décision relative à un retour forcé soit prise au cas par cas, à ce que les arguments humanitaires suffisent à justifier la délivrance d'un permis de séjour et à ce que tout Rom demandant la protection internationale ait accès à une procédure de demande d'asile juste et efficace.

93. Plus récemment, le Comité international de la Croix Rouge (CICR) s'est déclaré préoccupé par la situation des personnes déplacées en Serbie-Monténégro. D'après le CICR, la majorité des 60 000 personnes déplacées non serbes qui vivent actuellement en Serbie sont roms alors que d'après le recensement effectué au Monténégro en septembre 2004, le chiffre correspondant pour le Monténégro est de 26 % des 18 019 personnes déplacées vivant au Monténégro. Le CICR précise que pour les personnes déplacées et les réfugiés qui vivent en Serbie-Monténégro, cela signifie qu'elles n'ont guère accès au même statut ni aux mêmes services que les autres citoyens. Il s'agit par exemple de pouvoir obtenir des documents personnels, d'exercer des droits de propriété, d'avoir accès aux soins de santé ou à la protection sociale, d'où un type multidimensionnel de pauvreté qui comprend à la fois une pauvreté monétaire et l'absence d'accès aux services et d'égalité de traitement reconnue par la loi. De plus, le CICR souligne qu'un nombre disproportionné de personnes déplacées sans document d'identité est d'origine Rom, ce qui ne leur permet pas d'avoir accès aux services sociaux et les rend dans les faits apatrides⁸². Lors de ma visite en 2002, j'ai eu l'opportunité de rencontrer nombre de personnes déplacées, qu'elles soient roms ou pas, vivant dans des conditions extrêmement précaires. Il est très inquiétant de noter que la situation ne s'est pas vraiment améliorée au cours des dernières années.

⁸¹ Rapport de l'Assemblée parlementaire *Retours forcés de Roms originaires de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro en provenance d'Etats membres du Conseil de l'Europe*, Doc. 9990, 31 octobre 2003.

⁸² *The situation of internally displaced persons in Serbia and Montenegro - Issues paper*, Comité international de la Croix-Rouge, mai 2005.

94. J'ai été content d'apprendre que les autorités de la Serbie-Monténégro ont rédigé un plan d'action pour les personnes de retour qui a déjà permis d'ouvrir un centre de réadmission et un cadre institutionnel local destiné à aider les personnes de retour est en cours de création. Néanmoins, je souscris pleinement aux recommandations de l'Assemblée parlementaire mentionnées ci-dessus.

Accès aux procédures de demande d'asile et expulsions collectives

95. Au cours des dix dernières années, plusieurs pays européens, notamment des Etats membres de l'Union européenne, ont adopté des mesures limitant l'accès aux procédures de demande d'asile au motif qu'il importait de mettre fin aux abus constatés dans ce domaine de la part des personnes qui ne nécessitent pas de protection internationale. L'expérience a montré que ces mesures – telles que les concepts des pays « sûrs » et les requêtes manifestement injustifiées – risquaient de priver les demandeurs d'asile légitimes de leur droit à chercher asile et bénéficier de l'asile pour se mettre à l'abri de la persécution.

96. Parmi les personnes qui ont eu recours à ces procédures figurent des Roms en provenance d'Europe centrale, orientale et du sud-est qui cherchent asile en Europe occidentale parce qu'elles sont victimes de discrimination ou qu'elle ne bénéficient pas d'une protection contre les violences perpétrées par des acteurs sans lien avec l'Etat. L'introduction de procédures de demande d'asile plus restrictives a en fait été motivée dans un certain nombre de pays européens par l'afflux de demandeurs d'asile Roms en provenance de pays d'Europe centrale, orientale et du sud-est⁸³. Tous ces demandeurs d'asile ne répondent certes pas aux critères énoncés par la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés ni ne vivent sous la menace de la torture ou de traitements dégradants ou inhumains au point d'invoquer l'interdiction absolue d'un retour au titre de la Convention européenne⁸⁴, mais on ne peut exclure qu'il existe des personnes qui sont effectivement confrontées à cette menace. Aussi faut-il, au minimum, veiller à ce que les requêtes de tous les demandeurs fassent l'objet d'un examen effectif et individuel conformément à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et à la Convention européenne⁸⁵.

97. Il arrive que plusieurs personnes en provenance du même pays sollicitent une protection internationale ; si l'on estime que tous ces demandeurs viennent d'un pays « sûr », on peut facilement aboutir à des expulsions collectives, pratique que le Protocole 4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme interdit. Dans l'arrêt sur l'affaire *Conka c. Belgique* en 2002, la Cour européenne a jugé que la Belgique avait violé la Convention, en expulsant un groupe de quatre Roms slovaques demandeurs d'asile. La Cour a noté que dans cette affaire la procédure suivie n'offrait pas de garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes⁸⁶.

⁸³ Voir, par exemple, le rapport du Commissaire sur sa visite en Finlande, *CommDH(2001)7*.

⁸⁴ Voir l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni*, Requête n° 22414/93 de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

⁸⁵ Il convient de noter que les obligations qui figurent dans la Convention européenne des Droits de l'Homme sont d'une certaine manière plus rigoureuses que celles de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés pour ce qui est du traitement des demandeurs d'asile. Par exemple, les garanties absolues énoncées à l'article 3 de la CEDH s'appliquent à tous sans exception et, en conséquence, interdisent aussi l'expulsion d'étrangers vers une zone où il sont susceptibles d'être soumis à la torture à des peines ou traitements inhumains ou dégradants même s'ils représentent une menace pour la sécurité nationale du pays d'où ils reviennent.

⁸⁶ Affaire *Conka c. Belgique*, Requête n° 51564/99, arrêt du 5 février 2002, paragraphes 56-63. La même année, la Cour a déclaré recevable la requête d'un groupe de Roms bosniaques expulsés d'Italie en 2000. A la suite de

98. Le fait que bon nombre de Roms aient cherché asile à l'étranger – bien que dans la majorité des cas ils aient été déboutés – montre également qu'il est urgent que les pays d'origine offrent des conditions telles que les Roms ne soient plus obligés de chercher asile à l'étranger. Selon moi, les pays auprès desquels un grand nombre de Roms sollicite l'asile devraient réfléchir à la manière dont ils pourraient contribuer à l'effort déployé par les pays d'origine pour améliorer les conditions de vie des Roms et d'autres minorités défavorisées.

Restrictions imposées aux lois sur les migrations

99. Dans le cadre des mesures prises pour limiter la migration clandestine, certains pays européens ont récemment adopté des lois ou politiques qui risquent de porter atteinte aux principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi. Même si dans la plupart des cas ces mesures ne sont pas explicitement défavorables aux Roms, ce sont eux qui, en réalité, en font le plus souvent les frais. Certaines de ces pratiques ont été considérées par des représentants de la société civile comme équivalentes à une discrimination au faciès ou en fonction de l'origine ethnique⁸⁷.

100. En vertu de la Race Relations Act (Loi sur les relations interraciales), le Royaume-Uni a adopté un décret⁸⁸ en 2001 ordonnant aux autorités d'immigration de « *soumettre certaines personnes à un examen plus approfondi que d'autres à conditions égales* » sur la base de leur nationalité et de leur origine ethnique. Le décret comporte en annexe une liste des groupes concernés sur laquelle figurent les Roms⁸⁹. Un agent d'immigration peut, en raison de l'origine ethnique ou nationale de cette personne, la maintenir en rétention en attendant l'examen de son dossier, refuser de lui faire savoir si l'autorisation d'entrée sur le territoire lui a été accordée ou non ou soumettre son autorisation d'entrée ou son admission provisoire au Royaume-Uni à certaines conditions ou limitations. Par ailleurs, dans le cas de personnes qui ne se trouvent pas encore au Royaume-Uni, un agent d'immigration ou le ministère peut refuser d'accorder ou rejeter l'autorisation d'entrée sur le territoire d'un demandeur en raison de son origine ethnique ou nationale. Ce décret, au titre duquel les personnes font l'objet de traitements différenciés uniquement au motif de leur nationalité ou de leur origine ethnique, est clairement contraire au principe de non-discrimination et d'égalité devant la loi et devrait par être conséquent être modifié⁹⁰.

la décision de recevabilité, les deux parties sont parvenues à un règlement amiable. Affaire *Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie*, Requête n° 57574/00, arrêt du 14 mars 2002.

⁸⁷ En anglais, le terme utilisé est : « ethnic or racial profiling ».

⁸⁸ *The Race Relations (Immigration et asile) (n° 2) Autorisation 2001* du 23 avril 2001. Alors que l'article 19B (1) de la *Race Relations Act modifiée de 2000* dispose qu'« [i]l est contraire à la loi pour une autorité publique dans l'exercice de ses fonctions d'agir de manière discriminatoire », l'article 19 D (1) de la loi dispose que « [l']article 19B considère qu'il n'est pas contraire à la loi pour une personne d'exercer une discrimination à l'égard d'une autre personne au motif de sa nationalité ou de ses origines ethniques ou nationales dans l'exercice de ses fonctions en tant qu'agent d'immigration ».

⁸⁹ Les autres groupes sont : les Kurdes, les Albanais, les Tamouls, les Grecs pontiques, les Somaliens, les Afghans, et les personnes d'origine chinoise en possession d'un passeport malaisien ou japonais ou de tout autre document de voyage délivré par la Malaisie ou le Japon.

⁹⁰ Dans ce contexte, l'ECRI a exprimé une vive inquiétude face aux informations selon lesquelles des passagers roms embarquant à bord de vols à destination de Londres ont ouvertement fait l'objet de discriminations par des responsables de douanes britanniques à l'aéroport de Prague bien qu'un accord avec le Gouvernement tchèque interdisait la discrimination ethnique lors du contrôle avant l'entrée dans le pays. Ce programme a été par la suite déclaré par la Chambre des Lords comme étant intrinsèquement discriminatoire et contraire à l'Acte sur les Relations ethniques de 1976. Par ailleurs, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a noté dans ses conclusions finales sur le Royaume-Uni qu'il était « préoccupé par l'application de l'article 19 D de la loi de 2000 portant modification de la loi sur les relations interraciales, qui autorise

101. Même si je reconnais pleinement la légitimité des Etats à prendre des mesures pour lutter contre la migration clandestine, je tiens à rappeler que ces mesures doivent toujours être pleinement compatibles avec les principes de non-discrimination. J'aimerais en outre exhorter les Etats membres, les pays d'origine comme les pays de destination, à se poser la question de savoir pourquoi certaines personnes ont recours à la migration clandestine. Dans le cas des Roms, cette démarche relève rarement d'un choix délibéré mais répond à des disparités socioéconomiques qui, comme nous l'avons vu précédemment, sont dans une large mesure le résultat d'une discrimination exercée de longue date. Dans l'Europe d'aujourd'hui, ce n'est pas individuellement que les Etats membres doivent chercher à résoudre ces problèmes, mais c'est tous ensemble qu'ils doivent s'y atteler.

Traite des êtres humains

102. Comme l'ont montré les conclusions d'un séminaire sur la lutte contre la traite des enfants que j'ai organisé conjointement avec le Pacte de stabilité et le Gouvernement albanais en janvier 2004⁹¹, au cours des dix dernières années, la traite des êtres humains est devenue une des plus graves et plus massives violations des droits de l'homme et atteintes à la dignité humaine sur notre continent. Les autorités nationales ainsi que les organisations régionales et mondiales ont réagi avec une attention toujours plus grande à ce phénomène. Cependant, à ce jour, les efforts visant à réduire le phénomène de la traite des êtres humains et à en protéger la grande majorité de ses victimes ont manifestement échoué. En effet, la traite des êtres humains n'a fait que croître en étendue et en intensité au cours de cette période.

103. Dans un certain nombre de pays, la vulnérabilité des Roms, que ce soit les femmes ou les enfants, les a particulièrement exposés au risque de la traite. Une attention accrue a été accordée ces dernières années aux enfants victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, de mendicité, de travail forcé, d'adoptions illégales et de prélèvement d'organes. Un rapport élaboré par la Table ronde sur la lutte contre la traite des enfants roms, organisée par la Division Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe avec le concours du Comité d'Etat pour les minorités nationales, le ministère du Travail et des Affaires sociales de la République d'Albanie et du Bureau du Médiateur grec, décrit quelques-unes des méthodes infâmes utilisées par les trafiquants⁹² :

« Après avoir utilisé les enfants comme mendiants pendant quelques temps, il arrive souvent que les réseaux de traite les exploitent pour d'autres activités criminelles, par exemple pour vendre de la drogue, ou les revendent à des fins de prostitution, à condition qu'ils soient en bonne santé et bien portants car il est probable qu'ils aient été mutilés afin de faire des mendiants plus "crédibles" (un enfant estropié émeut davantage les gens) ».

légalement les agents d'immigration à "exercer une discrimination" au titre de la nationalité ou de l'appartenance ethnique sous réserve de l'aval d'un ministre. Cela serait incompatible avec le principe même de non-discrimination. Le Comité recommande à l'Etat partie d'envisager de reformuler ou d'abroger l'article 19 D de la loi portant modification de la loi sur les relations interraciales afin d'assurer le plein respect de la Convention.» Doc CERF/C/53/CO/11 du 10 décembre 2003.

⁹¹ Conclusions de la Plateforme « Lutte contre la traite des enfants en Europe » organisée par le Commissaire aux Droits de l'Homme et la Présidente de l'Équipe spéciale du Pacte de stabilité sur la traite des êtres humains en coopération avec le Ministre du travail et des Affaires sociales de la République d'Albanie, à Tirana 19-20 janvier 2004.

⁹² *Facts and data concerning the trafficking of Roma Children between Albania and Greece*, par Athanassia Sykiotou, enseignante en criminologie, faculté de droit, Université Democritus de Thrace.

104. Il est également particulièrement alarmant de constater que certains des enfants victimes de la traite ont été envoyés à l'étranger avec l'assentiment de leurs parents, ou même vendus ou « loués » par ces derniers aux trafiquants⁹³. Il est capital d'intensifier les efforts de sensibilisation auprès des parents concernant les graves risques de la traite.

105. Au cours des dernières années, plusieurs organisations de Roms se sont associées aux efforts de lutte contre la traite des êtres humains. Dans une déclaration adoptée en 2002 lors de la réunion de l'OSCE sur la dimension humaine, un certain nombre d'organisations roumaines et françaises de Roms se sont engagées à contribuer aux efforts déployés, entre autres, pour « identifier et aider les personnes vulnérables (à savoir les jeunes femmes, les enfants et les personnes handicapées) qui sont victimes de réseaux roms et souvent non roms, qui pratiquent un véritable esclavage moderne en profitant de leur faiblesse et en faisant pression sur les familles de ces personnes »⁹⁴. Les ONG de Roms de Roumanie ont également adopté une déclaration dans laquelle elles réaffirment leur intention de coopérer activement et efficacement avec les autorités nationales afin, par exemple, d'identifier les causes de la traite et de trouver des solutions efficaces pour prévenir et lutter contre ce phénomène⁹⁵.

106. En guise de conclusion, je souhaiterais citer un passage des conclusions du séminaire que j'ai organisé à Tirana au début de cette année :

« Le meilleur moyen de prévenir efficacement la traite des êtres humains est de s'attaquer aux causes profondes de ce phénomène. Le marché qui s'offre aux trafiquants et le grand nombre de victimes potentielles de la traite à des fins sexuelles ou autres sont déterminés, en dernière analyse, par l'existence d'importantes disparités économiques. Le succès de la lutte contre la pauvreté et de la création de vraies possibilités dans les pays d'origine déterminera inévitablement celui de la lutte contre la traite des êtres humains. La désintégration des structures sociétales, même jusque dans leur cellule de base, la famille, dans les pays en transition qui sortent d'un conflit ou traversent une crise économique, a également facilité les activités des trafiquants et de leurs agents. Le développement économique doit donc aller de pair avec le rétablissement de la cohésion sociale et de politiques sociales efficaces pour les plus vulnérables. Une ratification plus large de la Charte sociale contribuerait à cette évolution. Les inégalités de sexe et de race et l'accès inégal aux possibilités d'emploi ont également contribué à inciter de nombreux jeunes à quitter leurs pays d'origine, exode souvent voué à l'échec ».

⁹³ Ibid.

⁹⁴ *Déclaration de Varsovie concernant la migration internationale de Roms et la lutte contre la traite des êtres humains*, déclaration commune des ONG des Roms de France et de Roumanie, élaborée en coopération avec le Point de contact pour les Roms et les Sinti de l'OSCE/BIDDH, Varsovie, 9-19 septembre 2002.

⁹⁵ *Déclaration de Sibiu concernant la migration internationale des Roms et la lutte contre le trafic de personnes*, adoptée à Sibiu en août 2002.

Recommandations relatives au déplacement, à l'asile et à la traite d'êtres humains

- Il convient de veiller à ce qu'aucun retour forcé de personnes déplacées Roms et d'autres minorités ne soit pratiqué dans des zones où la sécurité de ces personnes est encore menacée. Condition minimale absolue, nul ne devrait être renvoyé dans une zone où il est susceptible d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; chaque demande de protection doit être vérifiée au moyen d'un examen efficace et indépendant.
- Les retours, lorsqu'ils ont lieu, doivent être opérés dans le respect des droits et de la dignité de la personne concernée et uniquement lorsque les conditions sont propices à un retour sûr et durable.
- Il importe de faire preuve d'une vigilance particulière pour s'assurer que les mesures adoptées pour limiter la migration clandestine ne portent pas atteinte aux principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi. Il doit notamment être mis fin aux politiques et pratiques imposant des restrictions à la délivrance de visas ou à l'entrée dans des pays sur la base de l'appartenance ethnique de la personne.
- Des mesures doivent être prises pour s'attaquer sérieusement aux causes profondes de la traite des êtres humains, y compris aux vulnérabilités spécifiques de certaines communautés roms.
- Il faut s'attaquer aux réseaux criminels et poursuivre leurs membres ainsi que les parents qui vendent leurs enfants à des fins criminelles de prostitution ou de participation à la mendicité organisée. Une action concertée est nécessaire de la part des forces de police au niveau national et à l'échelle européenne.

REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

107. Dans le présent rapport, je me suis attaché à analyser certains des grands problèmes auxquels les Roms font face en matière de droits de l'homme en Europe tout en insistant sur la gravité de la situation et la nécessité d'agir sans délai pour y remédier. Pour chaque chapitre – discrimination dans le domaine du logement, de l'éducation, de l'emploi et de la santé, violences à caractère raciste et relations avec les forces de l'ordre, questions relatives à l'asile, aux personnes déplacées et à la traite des êtres humains – j'ai formulé des recommandations aux Etats membres concernant le type d'action à entreprendre. Les mesures destinées à réviser, compléter et mettre en œuvre la législation pertinente, notamment en matière de lutte contre la discrimination, représentent certes un véritable pas en avant mais il importe clairement de prendre toute une série d'initiatives supplémentaires pour permettre aux Roms de jouir pleinement de tous leurs droits fondamentaux. Il est par ailleurs essentiel que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, deviennent dès que possible Parties aux instruments du Conseil de l'Europe qui donnent un fondement juridique aux mesures destinées à améliorer la situation des Roms, notamment la Charte sociale européenne révisée, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

108. Etant donné la diversité et l'interdépendance des thèmes des recommandations, il me semble nécessaire d'élaborer des plans d'action multisectoriels pour apporter une réponse globale à ces questions. Dans cette perspective, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont proposé des plans d'action et politiques types⁹⁶. De nombreux pays ont déjà mis sur pied des plans d'action nationaux dans ce domaine ; les autres pourraient s'inspirer des politiques-types évoquées ci-dessus pour élaborer leurs propres projets nationaux.

109. Des partenariats actifs associant toutes les autorités, institutions et personnes concernées – parmi lesquelles figurent naturellement les Roms et les organisations qui les représentent – sont essentiels à la préparation et la mise en œuvre de plans d'action nationaux. Des efforts particuliers devront être consentis pour concilier les activités des différentes autorités nationales et assurer une coopération effective des collectivités locales. Il conviendra d'affecter à ces plans d'action des ressources suffisantes sur le long terme et de suivre régulièrement les progrès réalisés en veillant à ce qu'ils s'inscrivent dans la durée. Il est important que les dirigeants des différentes communautés roms prennent conscience que les membres desdites communautés et les dirigeants eux-mêmes doivent s'engager résolument à coopérer dans la solution des problèmes qui les concernent, notamment sur le terrain de l'éducation et dans la lutte contre la traite des êtres humains.

⁹⁶ Une Recommandation du Comité des Ministres relative aux politiques destinées aux Roms et aux Gens du Voyage est en cours d'achèvement tandis que l'OSCE a déjà adopté un plan d'action pour l'amélioration de la situation des Roms et des Sinti dans la zone d'action de l'OSCE Décision n° 566. PC.DEC/566, 27 novembre 2003. De plus, des nouveaux plans d'actions pour les dix ans à venir sont sur le point d'être mis en œuvre dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms, 2005-2015, qui a été récemment lancée par les gouvernements de Bulgarie, de Croatie, de Hongrie, de la République tchèque, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», de Roumanie, de Serbie et du Monténégro.

110. L'amélioration de la situation des droits de l'homme des Roms n'a que trop tardé. Il est temps de mettre fin à la discrimination et la persécution persistantes dont les Roms ont été victimes dans l'histoire. Les Roms, ne l'oublions pas, ont été l'une des principales victimes de l'Holocauste – *porraimos* (« la dévoration ») en langue romani. Je salue la création du Forum européen des Roms et des Gens du voyage et me réjouis de voir enfin émerger le vaste partenariat qui pourra assurer la participation entière et équitable des Roms dans les sociétés européennes.

ANNEXE – RESUME DES RECOMMANDATIONS

Par souci de commodité, cette annexe reproduit les recommandations énoncées dans chaque chapitre du rapport. Gardons cependant à l'esprit que les recommandations doivent être replacées dans le contexte décrit dans les chapitres respectifs du rapport.

Recommandations dans le domaine du logement

- Il faut veiller en priorité à ce que des logements de remplacement soient proposés, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, aux Roms qui vivent dans des campements dangereux pour la santé de leurs habitants.
- Des infrastructures adéquates, et notamment l'électricité, un réseau routier, de l'eau propre et l'enlèvement des déchets, doivent être mises en place dans les campements où ces infrastructures n'existent pas ; des mesures urgentes sont nécessaires pour assurer des conditions de vie convenables en hiver.
- Il convient de mettre fin aux politiques consistant à isoler les communautés roms dans des campements situés à l'extérieur des zones habitées et le cas échéant d'annuler les effets de ces politiques.
- Les autorités centrales doivent intervenir plus activement dans les situations où la mise en œuvre de projets de logement pour les Roms se heurte aux autorités et aux populations majoritaires locales.
- Des initiatives doivent être prises pour promouvoir la tolérance et des contacts réguliers entre les populations roms et non roms.
- Il convient d'appliquer ou de renforcer la législation anti-discrimination dans le domaine du logement privé et public en prenant des mesures spéciales pour veiller à ce que les populations roms ne pâtissent pas de critères apparemment neutres d'attribution des logements.
- S'agissant des Roms itinérants, il importe de veiller à ce qu'il existe un nombre suffisant de sites d'accueil équipés des installations adéquates, à ce que les sanctions punissant le campement illégal ne soient pas disproportionnées et à ce que l'on tienne compte de la situation particulière des personnes concernées en cas d'expulsions inévitables.

Recommandations dans le domaine de l'éducation

- En priorité, l'accès à une éducation adéquate doit être assuré aux enfants et aux adolescents vivant dans des campements isolés par le biais, par exemple, de l'organisation de transports desservant des écoles ordinaires.
- Lorsque la ségrégation en matière d'éducation existe encore sous une forme ou sous une autre, il faut y substituer un enseignement intégré ordinaire et, s'il y a lieu, l'interdire par la législation. Des ressources suffisantes doivent être affectées à l'enseignement préscolaire, la formation linguistique et la formation d'assistants scolaires afin de garantir le succès des efforts déployés en matière de déségrégation.
- Une évaluation adéquate doit être faite avant de placer les enfants dans des classes spéciales afin que les seuls critères de placement soient les besoins objectifs de l'enfant et non son origine ethnique.
- Des mesures doivent être prises pour éliminer tous les obstacles juridiques et bureaucratiques entraînant l'absentéisme et le décrochage scolaires, comme l'absence de documents d'identité et de permis de résidence.
- Des efforts particuliers doivent être déployés pour mettre fin au harcèlement des enfants roms à l'école et pour faciliter des contacts réguliers entre les élèves roms et non roms.
- Des efforts doivent être faits pour sensibiliser les communautés roms traditionnellement exclues des possibilités d'éducation, à l'importance de l'enseignement. Le cas échéant, un système de médiateurs roms pourra être mis en place pour servir de liaison entre les établissements scolaires et les familles afin de surmonter les difficultés d'accès à l'éducation et celles rencontrées lors de la poursuite des études.
- Il convient de promouvoir des programmes de lutte contre l'illettrisme pour les adultes appartenant à la communauté rom.

Recommandations dans le domaine de l'emploi

- Il est impératif, dans un premier temps, de veiller à ce que la législation nationale assure une protection efficace contre la discrimination en matière d'emploi et à ce que cette législation soit effectivement appliquée.
- Etant donné qu'il est difficile pour un candidat de fournir les éléments de preuve quant aux motivations de l'employeur qui lui refuse un emploi, il importe que les Etats qui ne l'ont pas encore fait, modifient leur législation de manière à ce que la charge de la preuve dans les affaires de discrimination incombe également à l'employeur.
- Il convient d'adopter des mesures visant spécifiquement à encourager le recrutement de Roms, notamment dans la fonction publique.
- Il est impératif de remédier aux inégalités dans les niveaux d'instruction, causées par une inégalité d'accès à l'éducation, en mettant en œuvre des programmes de formation et de remise à niveau professionnelles.

Recommandations relatives à la discrimination dans le domaine de la santé

- Il est impératif, en priorité, de veiller tout particulièrement à ce que les personnes qui vivent dans des campements isolés aient accès à des services de santé appropriés qui dispensent à la fois des soins ordinaires et d'urgence (prévention et vaccinations y compris).
- Des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les comportements discriminatoires n'entravent pas l'accès aux services de santé et à ce que tous les patients soient traités sur un pied d'égalité et dans les mêmes conditions.
- Les démarches d'obtention des pièces requises par les services de santé doivent être facilitées.
- Toute allégation de pratique abusive dans le domaine des soins de santé, telle que la stérilisation sans consentement éclairé, doit donner lieu à une enquête, à l'établissement des responsabilités et à une réparation. Des recours autres que des procédures judiciaires devraient aussi être envisagées, comme une commission d'enquête indépendante.

Recommandations concernant la lutte contre les violences à caractère raciste et les relations avec les forces de l'ordre

- Les violences à caractère raciste exercées à l'encontre des Roms doivent être sévèrement condamnées au plus haut niveau politique et les sanctions doivent être proportionnées à la gravité des actes. Le cas échéant, des unités spéciales d'enquête devraient être créées pour examiner ces cas de violence et trouver des solutions au phénomène.
- Concernant les allégations de comportements abusifs de la part des forces de police, y compris le recours excessif à la force, il est impératif de veiller à ce que des enquêtes soient menées par une instance indépendante et impartiale. Il importe tout particulièrement de déterminer s'il entre dans les violences exercées par les forces de police une part de haine ou de préjugé à caractère ethnique.
- Une formation continue sur les droits de l'homme et sur la législation anti-discrimination devrait être proposée aux forces de l'ordre. Cette formation devrait également amener les participants à mieux connaître et comprendre les cultures minoritaires.
- Des mesures devraient être prises pour encourager la participation à la formation préparatoire et le recrutement de Roms dans les rangs de la police et du corps judiciaire. Dans beaucoup de pays, des initiatives spécifiques devraient être prises pour améliorer les relations entre la police et les Roms.

Recommandations relatives à l'asile, aux personnes déplacées et à la traite des êtres humains

- Il convient de veiller à ce qu'aucun retour forcé de personnes déplacées Roms et d'autres minorités ne soit pratiqué dans des zones où la sécurité de ces personnes est encore menacée. Condition minimale absolue, nul ne devrait être renvoyé dans une zone où il est susceptible d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; chaque demande de protection doit être vérifiée au moyen d'un examen efficace et indépendant.
- Les retours, lorsqu'ils ont lieu, doivent être opérés dans le respect des droits et de la dignité de la personne concernée et uniquement lorsque les conditions sont propices à un retour sûr et durable.
- Il importe de faire preuve d'une vigilance particulière pour s'assurer que les mesures adoptées pour limiter la migration clandestine ne portent pas atteinte aux principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi. Il doit notamment être mis fin aux politiques et pratiques imposant des restrictions à la délivrance de visas ou à l'entrée dans des pays sur la base de l'appartenance ethnique de la personne.
- Des mesures doivent être prises pour s'attaquer sérieusement aux causes profondes de la traite des êtres humains, y compris aux vulnérabilités spécifiques de certaines communautés roms.
- Il faut s'attaquer aux réseaux criminels et poursuivre leurs membres ainsi que les parents qui vendent leurs enfants à des fins criminelles de prostitution ou de participation à la mendicité organisée. Une action concertée est nécessaire de la part des forces de police au niveau national et à l'échelle européenne.

