



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

5.10.2010

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

concernant le rapport sur la stratégie de l'Union européenne pour l'intégration des Roms

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteuse: Livia Járóka

DT\833431FR.doc

PE450.602v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

1.1. Aspects juridiques

1.1.1. Comment compléter la législation en matière de lutte contre la discrimination sans lui porter atteinte

Beaucoup reste encore à faire dans le domaine de la lutte contre la discrimination si l'on considère l'existence d'un sentiment très répandu de racisme envers les Tsiganes ainsi que l'application et la mise en œuvre insuffisantes de la réglementation en vigueur. Cette réglementation ne couvre pas certains domaines, tels que la discrimination multiple, et sa mise en œuvre se révèle également inappropriée. La preuve en est avec le faible niveau de connaissance du cadre juridique en matière de lutte contre la discrimination qui se traduit par un nombre incroyablement réduit de plaintes déposées.

Cependant, la rapporteure affirme que, même si la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique – telle qu'elle est définie dans les directives 2000/43¹ et 2000/78² - pouvait être auparavant éliminée, l'exclusion sociale et économique de la plupart des Roms serait toujours une réalité, compte tenu de la multiplicité des facteurs étroitement liés qui en sont à l'origine³ (comme de graves handicaps géographiques, de faibles niveaux d'éducation, l'émergence d'un nouveau type de besoin en main d'œuvre ou l'effondrement des économies planifiées et régulées qui attireraient une grande quantité de main d'œuvre peu qualifiée ou non qualifiée) et des barrières - souvent physiques - qui les empêchent de s'intégrer socialement et économiquement (comme l'éloignement des lieux de travail accessibles, l'absence de moyens de transport et d'infrastructures ou l'inadéquation des systèmes éducatifs locaux dans les régions défavorisées). En conséquence, les mesures prises en matière de lutte contre la discrimination et le racisme sont - quoiqu'indispensables - en tant que telles insuffisantes pour surmonter le décalage historique et économique dont souffre la minorité Rom⁴. Votre rapporteure est persuadée qu'il est nécessaire de compléter la législation existante en matière d'égalité et de répondre aux besoins spécifiques des Roms - et des individus non roms dans une situation similaire -, au niveau de l'Union européenne, grâce à une base juridique solide qui soit partout équivalente et qui établisse une obligation claire à l'égard des parties concernées.

1.1.2. Intégration socioéconomique en tant que composante des droits fondamentaux

La rapporteure estime que la stratégie destinée à favoriser l'intégration socioéconomique et la réintégration des Roms, pour autant, ne portera absolument pas atteinte à la législation en matière de lutte contre la discrimination, mais qu'elle sera plutôt de nature à compléter sa

¹ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, disponible à l'adresse suivante:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:fr:HTML>

² Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, disponible à l'adresse suivante:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:fr:NOT>

³ BABUSIK F. et ADLER J., 2002, Romákat foglalkoztató vállalkozások, dans: *A romák esélyei Magyarországon*, Kávé Kiadó - Delphoi Consulting

⁴ DE SCHUTTER, O. et VERSTICHEL, A., 2005, The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future in *European Diversity and Autonomy Papers* EDAP 2/2005

transposition ou sa mise en œuvre. En outre, compte tenu de l'ampleur du phénomène d'exclusion sociale et économique dont souffrent les Roms, leur intégration globale relève essentiellement des droits fondamentaux. Une proportion importante de Roms européens est confrontée à des conditions médiocres telles - ils sont pratiquement complètement coupés du système économique, ce qui les empêche de jouir des droits fondamentaux - que les mesures destinées à favoriser leur intégration sociale ne peuvent être envisagées dans le cadre de rectifications appliquées à une politique générale, mais doivent être considérées comme des actions visant à combler l'un des retards les plus criants en matière de respect des droits constitutionnels et des droits de l'homme en Europe.

Les efforts entrepris au niveau de l'Union européenne pour atténuer la pauvreté et l'exclusion sociale des Roms européens doivent par conséquent mettre essentiellement l'accent sur le respect et la promotion des droits de l'homme de deuxième et de troisième générations afin de garantir de nouveau les droits de l'homme de première génération juridiquement protégés, c'est-à-dire les droits liés à la dignité humaine, les droits politiques et d'autres droits de la personne.

1.1.3. "Zone grise" légale

La plupart des mesures prises au niveau de l'Union européenne pour améliorer la situation socioéconomique des Roms - à l'exception de celles qui relèvent des instruments définis par les traités, comme les directives et les règlements - appartiennent à la catégorie de la législation non contraignante ("soft law"). Les résolutions, rapports, déclarations, conclusions et communications des trois principales institutions de l'Union européenne constituent une "zone grise" légale entre le non-droit et le droit positif¹.

Plusieurs initiatives intergouvernementales ont été mises en place au cours des dernières années. Certaines organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE, ont élaboré des propositions intéressantes et formulé des idées novatrices, mais le résultat obtenu est pour le moins incertain. La rapporteure estime que la principale conclusion qu'il convient de tirer de ces initiatives est que les slogans politiques proclamés avec grand bruit ne se traduiront jamais dans les faits si des obligations claires ne sont pas imposées et c'est pourquoi les instruments juridiques non contraignants apparaissent insuffisants lorsqu'il s'agit de favoriser l'intégration sociale des Roms: des règles et des normes sans caractère contraignant peuvent, dans ce cas, s'avérer appropriées mais inefficaces.

1.1.4. Comment aller au-delà de la législation non contraignante

Pourtant, d'après l'argumentation de théories juridiques de référence, les instruments juridiques communautaires non contraignants ("soft law") utilisés pour toutes les questions relatives aux Roms sont donc une préfiguration et constituent la matière première de la législation à venir, que la communauté juridique s'est engagée à mettre sur pied en élaborant ces instruments quasi-juridiques. En donnant corps au système normatif graduel du droit international, les instruments juridiques non contraignants représentent une étape transitoire qui permet de passer de conditions déréglementées à des conditions réglementées, du subjectif

¹ BOYLE, A. E., 1999, Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law, dans: *International & Comparative Law Quarterly* 48 pp. 901-913. Cambridge

à l'objectif, du général au spécifique, du non formel au formel et de l'équivoque au prédéterminé. En conséquence, les instruments juridiques non contraignants ne peuvent exister qu'en parallèle à une législation contraignante et ne deviendront efficaces que lorsque les dispositions législatives s'inscrivant dans ce cadre seront adoptées¹.

L'Union européenne en tant qu'entité juridique "sui generis" peut exercer l'influence requise pour contraindre les parties concernées à respecter les engagements qu'elles ont elles-mêmes pris. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne se trouve dotée de toute une gamme d'instruments solides - de la coopération macro-régionale à la coopération renforcée - grâce auxquels les États membres concernés peuvent s'engager eux-mêmes à favoriser l'intégration sociale des Roms. C'est dans le cadre d'un mandat clair du Conseil européen, avec l'engagement des États membres intéressés et dévoués à cette cause et le consentement des autres, que la stratégie européenne à l'égard des Roms pourra voir le jour.

En s'appuyant sur les résultats de l'étude liée au présent rapport, la rapporteure présentera des recommandations spécifiques dans le projet de rapport concernant le cadre et la structure d'une coopération de ce type ainsi que le rôle des institutions de l'Union européenne, des gouvernements des États membres, des autorités locales et des entités concernées, comme la plateforme pour l'intégration des Roms ou le groupe de travail de la Commission européenne sur l'intégration des Roms créé récemment.

2. Priorités et principes de la stratégie de l'Union européenne sur l'intégration des Roms

2.1. Un ciblage spécifique mais sans exclusive

Dans tous les domaines politiques ayant trait à l'intégration sociale des Roms, il convient d'établir une distinction claire entre les problèmes généraux et ceux qui sont spécifiquement liés à l'appartenance ethnique. La plupart des aspects en matière d'éducation, d'emploi, de soins de santé, de logement et de développement économique qui se rapportent aux Roms doivent être inclus dans les politiques générales, tandis que les problèmes de discrimination de race, de culture et d'identité doivent naturellement être examinés en tenant compte de l'origine ethnique. Les projets qui visent explicitement la minorité rom n'ont de sens que si la situation défavorable à laquelle ils tentent de remédier est clairement et essentiellement liée à l'appartenance ethnique.

À la lumière du raisonnement qui précède selon lequel l'appartenance ethnique et la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ne constituent que l'un des principaux facteurs - comme un faible niveau de qualification et l'exclusion territoriale - qui déterminent l'exclusion socioéconomique des Roms européens, il apparaît que ce phénomène d'exclusion pourrait être mieux appréhendé si les Roms n'étaient pas considérés comme un groupe ethnique mais comme un groupe économique cible. Conformément aux principes n° 2 et n° 4 des principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms respectivement intitulés "un ciblage spécifique mais sans exclusive" et "démarginaliser les Roms", la stratégie de l'Union européenne doit se concentrer essentiellement sur les caractéristiques économiques

¹ MALANCZUK, P. et AKEHURST M. B., 1997, *Akehurst's modern introduction to international law*, Routledge, Londres

communes des Roms exclus socialement plutôt que d'essayer de résoudre tous les problèmes sociaux dont souffre tel ou tel groupe composé d'une population très hétérogène de Roms européens. Hormis les problèmes spécifiques liés à un pays ou à une région, comme la disponibilité d'aires d'accueil pour les gens du voyage ou l'absence de documents personnels dans certains pays, les conditions sociales et économiques et les besoins des communautés de Roms elles-mêmes sont tout à fait similaires dans l'ensemble des pays.

La rapporteure estime qu'il est indispensable de dégager une solution européenne commune à un problème européen commun, indépendamment de la diversité des problèmes additionnels et collatéraux qui, dans des régions particulières, touchent des sous-groupes de Roms particuliers. L'exclusion sociale et économique des Roms requiert une stratégie à part entière qui, cela va de soi, n'exclut pas l'élaboration ultérieure ou parallèle de réponses politiques indépendantes à des controverses particulières.

2.2. Comment faire face à la dimension territoriale de l'exclusion

Une autre caractéristique importante de l'exclusion sociale qui touche les Roms est la forte dimension territoriale de la pauvreté et de la marginalisation. La répartition géographique des situations de fragilisation sociale n'est pas uniforme dans tous les États membres, mais la pauvreté et l'exclusion sociale se concentrent dans des microrégions sous-développées qui, dans nombre d'États membres, sont principalement habitées par des Roms. Leur exclusion du développement économique et social revêt essentiellement une dimension territoriale et les domaines qui accusent un certain retard constituent une entrave au développement social dans son ensemble. Les disparités au sein des régions sont dans bien des cas plus prononcées que celles observées entre les régions et la polarisation s'intensifie, car les actions dans les domaines économique et social sont déployées principalement dans les centres dynamiques, ce qui accentue le déclin de la périphérie exclue.

Les régions et microrégions les plus défavorisées sont dépourvues des fonds nécessaires pour garantir leur propre contribution au financement communautaire auquel elles ont droit et manquent le plus souvent des capacités administratives et des ressources humaines pour faire bon usage des moyens financiers qui leur sont accordés. Par conséquent, ces régions entrent dans la compétition pour obtenir des ressources communautaires et budgétaires avec un handicap irrévocable, et il est nécessaire de les sortir de ce statut de perdant et de cibler leurs besoins spécifiques grâce à un programme adapté, complexe et de grande ampleur.

Aussi convient-il d'établir une carte de crise européenne permettant de mesurer et de suivre les microrégions de l'Union européenne dans lesquelles les communautés roms sont le plus durement touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces zones en crise peuvent et doivent être identifiées à l'aide des caractéristiques suivantes:

- Accessibilité des lieux de travail
- Éloignement des centres urbains
- Taux élevé de chômage
- Services publics inadaptés
- Conditions environnementales inappropriées
- Absence de sociétés et d'entreprises à proximité
- Absence d'infrastructures physiques
- Revenus faibles

- Faible niveau d'éducation
- Ressources humaines peu qualifiées
- Infrastructures de transport insuffisantes ou relativement onéreuses
- Tensions sociales

La rapporteure estime qu'il est nécessaire d'élaborer des programmes de développement complexes et globaux, associés à une approche intégrée intersectorielle, de manière à pouvoir intervenir sans délai dans ces zones sous-développées en proie à de graves handicaps structurels.