COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.6.2013
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Contexte

En Europe, les Roms sont nombreux à être confrontés aux préjugés, à l'intolérance, à la discrimination et à l'exclusion sociale dans leur vie quotidienne. Ils sont marginalisés et vivent, pour la plupart, dans des conditions socioéconomiques déplorables. En moyenne, seul un enfant rom sur deux va à l'école maternelle; le taux de scolarisation chute considérablement après l'enseignement obligatoire, puisque seuls 15 % des jeunes adultes roms terminent le niveau secondaire supérieur; en moyenne, moins d'un Rom sur trois déclare avoir un emploi; 20 % de Roms n'ont pas de couverture santé et 90 % vivent au-dessous du seuil de pauvreté[1]. Cette situation nuit à la cohésion sociale et au développement humain durable, freine la compétitivité et génère des coûts pour la société dans son ensemble. Les discriminations envers les Roms sont, en outre, incompatibles avec les valeurs sur lesquelles repose l'Union. Le nœud du problème réside dans l'étroite relation entre les discriminations et l'exclusion sociale subies par les Roms.

Contexte

Le 5 avril 2011, la Commission a adopté un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020[2]. Le Conseil européen l'a avalisé en juin 2011. Cette communication de la Commission traduisait la volonté politique de l'Union de prendre des mesures à l'égard de la situation des Roms.

Grâce à ce cadre, la Commission européenne entend amener les États membres à adopter une approche efficace de l'intégration des Roms et à fixer des objectifs pour les quatre piliers que sont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement.

Le cadre fait obligation à la Commission d'établir un rapport annuel décrivant les progrès accomplis par les États membres. En 2012, elle a procédé à sa première évaluation des stratégies nationales présentées par ces derniers et elle a adopté des conclusions horizontales— COM(2012) 226 final — ainsi que des observations spécifiques sur les points forts et les points faibles décelés dans la stratégie de chaque État membre — SWD(2012)133 final.

Un an plus tard, le rapport de la Commission se penche sur les progrès accomplis par les États membres pour que plusieurs conditions préalables à une mise en œuvre réussie des stratégies nationales soient réunies. Il s'agit, notamment, d'associer les autorités régionales et locales, de collaborer étroitement avec la société civile, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des stratégies, y compris en renforçant le rôle des points de contact nationaux pour les Roms, d'allouer les fonds nécessaires, d'intensifier la lutte contre les discriminations et de l'intégrer dans d'autres politiques. Dans son évaluation, la Commission a pris en considération les informations fournies par la société civile et d'autres acteurs.

Faisant fond sur les conclusions de ce rapport et sur le rapport 2012 de la Commission[3], la proposition de recommandation du Conseil vise à accélérer les progrès en concentrant l'attention des États membres sur un certain nombre de mesures concrètes indispensables à une meilleure mise en œuvre de leurs stratégies.

---

1 *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance* (en anglais), Agence des droits fondamentaux et Programme de développement des Nations unies, 2012.

2 COM(2011) 173 final.

3 COM(2012) 226 final.

Objet de la proposition

La proposition de recommandation du Conseil s'appuie sur les communications de la Commission de 2011 et 2012[4] et sur les conclusions relatives à l'inclusion des Roms adoptées en 2011 par le Conseil[5]. Elle vise à donner des orientations aux États membres pour accroître l'efficacité de leurs mesures d'intégration des Roms et à soutenir la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration de cette communauté ou de leurs ensembles de mesures destinées à améliorer la situation des Roms, compte tenu des problèmes que les États membres rencontrent en fonction de la taille et la situation respectives de leurs populations roms. Elle ajoute au cadre de l'UE un instrument juridique non contraignant pour qu'il soit plus facile aux États membres de concrétiser leurs engagements. La recommandation prévoit en particulier:

- **une action ciblée spécifique, reposant sur de bonnes pratiques, pour accroître l'intégration des Roms**, dans le strict respect du principe de subsidiarité et sans reproduire la législation de l'Union déjà en vigueur. Elle concerne l'éducation, l'emploi, la santé et le logement;
- **des thèmes horizontaux qui sont essentiels pour mettre en pratique les politiques d'intégration des Roms et pour en assurer la pérennité**. Il s'agit notamment de lutter contre les discriminations et les stéréotypes, de protéger les femmes et les enfants, d'adopter une stratégie d'investissements sociaux, de recueillir des informations sur la situation des Roms pour contrôler les effets des mesures, de traduire les engagements nationaux en action locale, de soutenir l'action des organismes qui œuvrent en faveur de l'égalité de traitement pour les Roms, d'accroître les ressources et les capacités des points de contact nationaux pour les Roms, et de développer la coopération transnationale;
- **des principes généraux exigeant que l'allocation de fonds** (non seulement européens mais également nationaux et locaux) **destinés à l'inclusion des Roms soit transparente et appropriée**. Les recommandations générales concernant les financements de l'Union sont basées sur l'expérience acquise pendant l'actuelle période de programmation et sur la proposition de règlement instituant des dispositions communes pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Même si la responsabilité première de l'intégration sociale et économique des Roms incombe aux autorités publiques, cette action n'en demeure pas moins un défi puisqu'elle est un processus bidirectionnel qui nécessite un changement de mentalité dans la population majoritaire comme chez les membres des communautés roms.

Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

L'égalité figure au nombre des valeurs fondatrices et des objectifs fondamentaux de l'Union, en vertu de l'article 2 du TUE.

De plus, l'article 3 du TUE inscrit le combat contre l'exclusion sociale et les discriminations parmi les objectifs de l'Union.

---

4 Communication relative à un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, COM(2011) 173; *communication concernant un premier pas dans la mise en œuvre du cadre de l'UE*, COM(2012) 226.

5 Conclusions du Conseil du 19 mai 2011 relatives à un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms.

Conformément à l'article 8 du TFUE, l'Union cherche, pour toutes ses actions, à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes. L'article 10 du TFUE mentionne que «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle».

Enfin, l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit plus particulièrement les discriminations fondées sur la race ou les origines ethniques, entre autres motifs.

La proposition est conforme au droit dérivé en vigueur en matière de lutte contre les discriminations en ce qu'elle complète le cadre juridique existant. La directive 2000/43/CE du Conseil met en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et crée un cadre contraignant en interdisant, dans toute l'Union, les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique dans les domaines de l'emploi et de la formation, de l'éducation, de la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), des avantages sociaux et de l'accès aux biens et aux services (y compris le logement). Elle interdit les discriminations directes et indirectes, le harcèlement et les comportements consistant à enjoindre de pratiquer une discrimination. Tous les États membres de l'UE ont transposé la directive dans leur droit interne. La Commission européenne veille à son application correcte et elle publiera un rapport à ce sujet en 2013.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

La proposition repose sur les travaux menés au cours de deux réunions d'un groupe d'États membres mis en place en 2012, dans le contexte du réseau de points de contact nationaux pour les Roms[6]. Ces réunions, organisées les 7 et 8 novembre et 6 et 7 décembre 2012, auxquelles la participation était volontaire, ont donné lieu à des discussions fructueuses entre les États membres sur diverses questions jugées essentielles pour accélérer l'inclusion des Roms.

Conformément au cadre de l'UE, il a été demandé aux États membres de présenter leurs stratégies nationales d'intégration des Roms pour la fin de l'année 2011. Tous les États membres se sont acquittés de leur obligation à cet égard et leurs stratégies nationales ont été publiées sur le site web de la Commission, pour que tous les citoyens puissent les consulter. La Commission a reçu toute une série de contributions émanant de diverses parties prenantes, y compris de la société civile, au sujet des stratégies elles-mêmes et, plus récemment, de leur mise en œuvre[7], notamment à l'occasion d'un dialogue organisé le 15 mai 2013 entre les commissaires et des représentants de la société civile.

---

6 Il s'agit notamment de l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la République tchèque, la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Slovaquie et de la Suède.

7 Il s'agit, notamment, de rapports établis par des coalitions de la société civile organisées par la *Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation* dans six États membres (Bulgarie, Espagne, Hongrie, République tchèque, Roumanie et Slovaquie) et deux pays candidats à l'adhésion (Albanie et ancienne République yougoslave de Macédoine), de rapports émanant du réseau d'experts indépendants de l'inclusion sociale (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en), du rapport du Bureau européen d'informations sur les Roms (ERIO), *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, de comptes rendus d'Eurocities et d'Eurodiaconia, et de publications scientifiques du Réseau universitaire européen d'études romani (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/ - en anglais).

En outre, des réunions régulières ont eu lieu avec les représentants des organisations roms fédératrices européennes[8] pour examiner les enjeux et les questions les plus importantes à résoudre à tous les niveaux pour promouvoir activement l'inclusion des Roms.

Étant donné le nombre de contributions reçues dans ce cadre, la Commission a estimé superflu d'organiser une consultation publique supplémentaire sur le sujet spécifique de la recommandation.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Base juridique

Une proposition de recommandation du Conseil doit rattacher son contenu à un domaine d'action prévu par les traités. Un tel lien est également nécessaire pour déterminer les règles d'adoption de l'acte (unanimité ou majorité qualifiée).

Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, le choix de la base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de la mesure en question[9].

L'article 292 du TFUE définit le mandat du Conseil pour adopter des recommandations. Il est libellé comme suit:

«Le Conseil adopte des recommandations. Il statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission. Il statue à l'unanimité dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. La Commission, ainsi que la Banque centrale européenne dans les cas spécifiques prévus par les traités, adoptent des recommandations.»

Le droit de l'Union d'agir en matière de lutte contre les discriminations, notamment lorsqu'il s'agit de discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, découle de l'article 19, paragraphe 1, du TFUE. Cette disposition constitue la base juridique de toute mesure, contraignante ou non, visant à combattre les actes et pratiques discriminatoires. Elle est libellée comme suit:

«1. Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.»

L'article 292 du TFUE doit donc être lu en combinaison avec la base juridique adaptée au contenu matériel de la proposition, à savoir ledit article 19, paragraphe 1, du TFUE.

Subsidiarité et proportionnalité

---

8 Ces organisations étaient représentées par la Coalition pour une politique européenne à l'égard des Roms (ERPC). Parmi ses membres participant aux réunions figuraient le Bureau européen d'informations sur les Roms (ERIO), les Open Society Foundations (OSF), le Réseau européen contre le racisme (ENAR), le réseau European Roma Grassroots Organisation (ERGO) et Amnesty International (AI).

9 Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 26 mars 1996, dans l'affaire C-271/94, Parlement/Conseil, point 14.

Selon le **principe de subsidiarité,** l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres (critère de nécessité), mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action, au niveau de l'Union (critère de la valeur ajoutée européenne).

Les mesures introduites par certains États membres varient considérablement quant à leur portée et leur efficacité, et nombre d'États membres n'ont même pris aucune initiative en matière d'inclusion des Roms. Selon les conclusions du rapport d'activité 2013 sur la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms[10], la Commission a relevé que, bien que les États membres aient eu la possibilité juridique de s'atteler à la question de l'intégration des Roms, les mesures prévues jusqu'à présent ont été insuffisantes. L'absence d'approche coordonnée en matière d'intégration des Roms a pour conséquence de creuser les écarts entre les États membres.

Les réglementations fragmentées et divergentes d'un pays à l'autre ne peuvent qu'aggraver la situation, en augmentant les problèmes pratiques entre les États membres. De fait, résoudre la question de l'intégration des Roms sans coordination d'ensemble s'est révélé inefficace dans toute l'Union européenne, où la libre circulation des citoyens est garantie. Cette situation risque de provoquer une hausse considérable du nombre de migrants roms dans les États membres dans lesquels les conditions de vie sont plus favorables et les mesures d'inclusion sociale pour les défavorisés, plus généreuses.

Sur ce point, la présente proposition vise à compléter l'action de l'Union dans les domaines concernés (directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens, directive 2000/43/CE sur les discriminations raciales) afin d'obtenir de meilleurs résultats, en coordonnant davantage les mesures qui seront adoptées par les États membres.

Les objectifs de l'action envisagée ne pourront pas être atteints de manière suffisante par des actions isolées des États membres et pourront donc l'être mieux par une action coordonnée au niveau de l'UE que par des initiatives nationales dont la portée, l'ambition et l'efficacité seront variables.

En vertu du **principe de proportionnalité**, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Ainsi que le montre l'expérience, malgré certains progrès réalisés dans les États membres et au niveau de l'Union au cours des dernières années, la situation quotidienne de la plupart des Roms n'a guère changé. La Commission constate que les États membres n'ont toujours pas mis en place des mesures fortes et proportionnées destinées à résoudre les problèmes sociaux et économiques que rencontre la majorité de la population rom vivant dans l'Union.

Conformément au principe de proportionnalité, la proposition non contraignante se borne à fixer des objectifs communs et à recommander des mesures spécifiques, notamment les mesures d'action positive expressément prévues par l'article 5 de la directive 2000/43/CE pour prévenir ou compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique, sous les conditions énoncées dans la jurisprudence de la CJUE en matière de discrimination sexuelle[11]. Cela laisse aux États membres suffisamment de latitude pour décider comment ils pourront atteindre au mieux ces objectifs communs au niveau interne, en tenant compte des particularités nationales, régionales ou locales.

---

[10] Ce rapport reposait sur des informations et conclusions fournies par les États membres et par plusieurs parties prenantes.

[11] Voir l'affaire C-409/95 *Marschall*, Rec. 1997, p. I-6363, point 35. Voir également l'affaire C-450/93 *Kalanke*, Rec. 1995, p. I-3051, points 22 à 24, l'affaire C-158/97 *Badeck*, Rec. 2000, p. I-1875, ainsi que l'affaire C-407/98 *Abrahamsson*, Rec. 2000, p. I-5539.

La proposition n'empiètera pas sur la compétence dont dispose les États membres pour traiter le problème de l'inclusion sociale des communautés défavorisées, telles que les Roms, puisqu'elle n'impose pas d'obligations strictes. Elle recommande simplement plusieurs possibilités aux États membres, en leur laissant le soin de choisir la manière appropriée d'atteindre les objectifs fixés.

Choix de l'instrument

En choisissant un instrument non contraignant, la Commission entend donner aux États membres des orientations pratiques pour résoudre le problème de l'inclusion sociale des Roms, sans pour autant édicter des règles obligatoires.

Le choix d'une recommandation du Conseil vise à affermir les engagements politiques déjà pris par les États membres, tout en garantissant l'existence, dans l'Union européenne, de normes minimales cohérentes pour la mise en œuvre de stratégies nationales efficaces d'intégration des Roms. Il devrait également renforcer la coopération transnationale, en laissant néanmoins une marge de manœuvre suffisante aux États membres quant au choix de la forme et des modalités d'action.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'UE.

2013/0229 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 19, paragraphe 1, et son article 292,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Les articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) consacrent le droit à l'égalité ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations en tant que valeurs et objectifs fondamentaux de l'Union européenne.

(2) L'article 10 du TFUE dispose que «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur […] la race ou l'origine ethnique […]».

(3) L'article 19, paragraphe 1, du TFUE prévoit l'adoption de mesures pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

(4) L'article 21, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne oblige les institutions, organes, offices et agences de l'Union ainsi que les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, à respecter l'interdiction des discriminations fondées sur tout motif, tel que la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, ou l'appartenance à une minorité nationale, et à promouvoir son application conformément à leurs compétences.

(5) La directive 2000/43/CE[12] du Conseil établit un cadre contraignant qui interdit, dans toute l'Union, les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique dans les domaines de l'emploi et de la formation, de l'éducation, de la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), des avantages sociaux et de l'accès aux biens et aux services (y compris le logement).

(6) Le terme «Roms» est utilisé, tout comme dans d'autres documents politiques du Parlement européen et du Conseil européen, comme un terme générique qui inclut des groupes de personnes ayant des caractéristiques culturelles plus ou moins similaires, tels que les Sinti, les Kalés, les Gens du voyage, etc., qu'ils soient sédentaires ou non[13].

(7) Nombre de Roms vivant dans l'Union se trouvent dans une situation socioéconomique plus dramatique que l'ensemble de la population et bénéficient moins que les autres groupes défavorisés des mesures générales d'inclusion sociale. Ils ont, dès lors, besoin

[12] JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.
[13] (SEC(2010)400).

de mesures supplémentaires et plus ambitieuses, adaptées à leur situation et à leurs besoins. Les Roms étant fréquemment confrontés aux discriminations, à l'exclusion sociale et à une grande pauvreté, ils sont considérés comme vulnérables et courant davantage le risque d'être victimes de la traite des êtres humains.

(8) Les Roms qui sont des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres sont particulièrement vulnérables car ils partagent les mêmes conditions de vie dramatiques que de nombreux citoyens de l'Union d'origine rom, tout en rencontrant les difficultés que connaissent les migrants originaires des pays n'appartenant pas à l'UE.

(9) Dans le contexte de la libre circulation et de la mobilité à l'intérieur de l'Union, il convient que le plein exercice des droits liés à la libre circulation s'accompagne d'une amélioration des conditions de vie des Roms ainsi que de leur intégration économique et sociale tant dans les États membres d'origine que dans les États membres de résidence.

(10) Les résolutions du Parlement européen sur la situation des Roms en Europe (9 septembre 2010) et sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms (9 mars 2011) appelaient la Commission et les États membres à mobiliser les stratégies et instruments de l'Union existants pour assurer l'inclusion socioéconomique des Roms.

(11) La communication publiée en 2011 par la Commission, intitulée «*Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms*»[14], invitait les États membres à adopter ou à élargir une approche globale de l'intégration des Roms et à approuver plusieurs objectifs communs en matière d'éducation, d'emploi, de santé et de logement, afin d'accélérer l'intégration de cette communauté.

(12) Le 19 mai 2011, le Conseil avait adopté des conclusions[15] relatives au cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, dans lesquelles il exprimait l'engagement des États membres de faire progresser l'inclusion sociale et économique des Roms.

(13) Les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 appelaient à mettre rapidement en œuvre les conclusions du Conseil du 19 mai, notamment pour ce qui était d'élaborer, d'actualiser ou d'étoffer les stratégies nationales d'intégration des Roms ou les ensembles intégrés de mesures visant à améliorer la situation de cette communauté.

(14) La communication de la Commission intitulée «*Stratégies nationales d'intégration des Roms: un premier pas dans la mise en œuvre du cadre de l'UE*»[16], publiée en 2012, et le document de travail des services de la Commission[17] qui l'accompagnait ont donné les résultats de la première évaluation de toutes les stratégies nationales d'intégration des Roms et invité les États membres à envisager un certain nombre d'adaptations pour progresser sur cette voie.

(15) La Commission a intensifié son dialogue avec les États membres sur cette intégration, notamment en créant, en octobre 2012, le réseau des points de contact nationaux pour les Roms, en vue d'examiner les solutions à apporter aux problèmes recensés. En

---

14 COM(2011) 173 final.

15 Conclusions du Conseil relatives à un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, document 10665/11 du 19 mai 2011.

16 COM(2012) 226 final.

17 SWD(2012) 133 final.

novembre et décembre 2012, un groupe de points de contact nationaux pour les Roms a poursuivi la discussion sur les moyens d'accroître l'efficacité des mesures visant à réussir l'intégration des Roms dans les États membres, et a ensuite fait rapport à l'ensemble du réseau.

(16) Dans sa communication de 2013 sur les *avancées réalisées dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms*, la Commission souligne la nécessité de poursuivre l'action pour créer les conditions préalables indispensables au succès des mesures destinées à accélérer l'intégration des Roms, dès que possible.

(17) La stratégie Europe 2020 a donné un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en fixant un objectif européen commun pour réduire le nombre de personnes menacées par ces deux fléaux, pour diminuer le taux de décrochage scolaire et pour augmenter les niveaux de scolarisation et d'emploi. L'inclusion des Roms est un volet essentiel des efforts convergents déployés par l'Union et les États membres à cet égard. Dans ce contexte, la gouvernance dans le cadre du semestre européen encourage l'application des recommandations par pays correspondantes, et le train de mesures sur les investissements sociaux[18] offre des orientations supplémentaires sur les actions à entreprendre pour assurer une croissance inclusive.

(18) Compte tenu de ce qui vient d'être exposé et des lacunes mises en lumière, il est impératif d'améliorer l'efficacité des mesures d'intégration des Roms, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité et la responsabilité première des États membres dans ce domaine.

(19) La présente recommandation s'inscrit dans le prolongement des recommandations formulées dans les communications de la Commission, les résolutions du Parlement européen et les conclusions du Conseil sur l'inclusion des Roms et elle vise à compléter la législation antidiscrimination de l'Union en vigueur et à rendre son application et le contrôle de celle-ci plus efficaces.

(20) La présente recommandation n'aborde pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et n'affecte pas les dispositions et conditions relatives au statut juridique des Roms prévues par le droit national et le droit de l'Union, ni les effets juridiques de ce statut.

(21) En 2011, la Commission avait suggéré, dans sa proposition de règlement instituant des dispositions communes[19], que les États membres définissent une approche intégrée pour répondre aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion, notamment les communautés marginalisées. En complément des autres Fonds structurels et d'investissement européens, elle avait également proposé, dans le projet de règlement relatif au Fonds social européen[20] pour la période de

---

18 Communication intitulée «Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020», COM(2013) 83 final.

19 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil - COM(2011) 615.

20 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 - COM(2011) 607.

programmation 2014-2020, de soutenir à titre de priorité d'investissement l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms.

RECOMMANDE:

1. OBJET

1.1. La présente recommandation a pour objet de fournir des orientations aux États membres pour accroître l'efficacité de leurs mesures d'intégration des Roms et soutenir la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration de cette communauté ou de leurs ensembles de mesures destinées à améliorer la situation des Roms.

2. QUESTIONS DE FOND

Mesures d'action ciblées

2.1. Afin d'assurer une complète égalité en pratique, il convient que les États membres prennent des mesures ciblées pour garantir l'égalité de traitement et le respect des droits fondamentaux, notamment l'égalité d'accès des Roms à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé, au logement et aux réseaux publics. Cela devrait comprendre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, des mesures spécifiques pour prévenir ou compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique.

2.2. Les mesures à adopter devraient être basées sur des indicateurs socioéconomiques ou géographiques, tels qu'un fort taux de chômage de longue durée, le faible niveau d'instruction ou des zones défavorisées et/ou isolées.

Accès à l'éducation

2.3. Il convient que les États membres prennent des mesures spécifiques pour assurer aux Roms une égalité de traitement et le plein accès au système d'enseignement général, de qualité, afin de combler l'écart qui existe entre les Roms et les autres élèves et de faire en sorte que tous les élèves roms accomplissent au moins la scolarité obligatoire, notamment le cycle d'enseignement primaire. Cet objectif devrait être atteint par les moyens suivants:

(a) suppression de la ségrégation scolaire, notamment en mettant fin au placement inapproprié des élèves roms dans des établissements spécialisés;

(b) réduction de l'abandon scolaire[21] tout au long du parcours éducatif, y compris au niveau secondaire, en privilégiant les filières professionnelles;

(c) amélioration de l'accès aux structures d'accueil et d'éducation de la petite enfance, y compris au soutien spécialisé, si nécessaire;

(d) application de méthodes d'enseignement et d'apprentissage personnalisées et inclusives, y compris le soutien pédagogique pour les enfants en difficulté d'apprentissage, et lutte contre l'analphabétisme;

[21] Recommandation du Conseil du 28 juin 2011 concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire, JO C 191 du 1.7.2011. L'un des objectifs phares de la stratégie Europe 2020 approuvés par le Conseil européen est de réduire le taux d'abandon scolaire à moins de 10 % et de garantir qu'au moins 40 % de la jeune génération dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un équivalent.

(e) encouragement des parents à s'impliquer davantage et soutien aux familles par des médiateurs scolaires spécialement formés pour travailler avec la communauté rom;

(f) amélioration de la formation des enseignants et de la médiation scolaire à l'intention des Roms;

(g) élargissement de l'accès à l'enseignement de la deuxième chance, aide à la transition entre les niveaux d'enseignement, et garantie que les Roms acquièrent un ensemble de compétences qui les aidera à entrer sur le marché du travail.

2.4. Il convient que les États membres prennent des mesures spécifiques pour encourager les Roms à intégrer l'enseignement secondaire et supérieur.

Accès à l'emploi

2.5. Outre les mesures ciblées que les États membres peuvent prendre, ceux-ci devraient assurer l'égalité de traitement entre les Roms et les autres travailleurs et combler l'écart qui existe entre les deux groupes, de façon à améliorer la situation des Roms en matière d'emploi dans le cadre des politiques générales nationales dans ce domaine. Cet objectif devrait être atteint par les moyens suivants:

(a) soutien au premier emploi, à la formation en cours d'emploi, à l'apprentissage tout au long de la vie et au développement des compétences;

(b) soutien au travail indépendant et à l'entreprenariat;

(c) égalité d'accès aux services publics de l'emploi, en plus de services spécifiques et individualisés pour demandeurs d'emploi roms, et encouragement du recrutement de fonctionnaires roms qualifiés;

(d) formation et recrutement de médiateurs roms qualifiés, chargés de dispenser des conseils sur les possibilités de carrière;

(e) suppression des obstacles, y compris les discriminations, à l'entrée (ou au retour) sur le marché libre du travail.

Accès aux soins de santé

2.6. Les États membres devraient prendre des mesures spécifiques pour assurer l'égalité de traitement entre les Roms et les autres patients et combler l'écart qui existe entre les deux groupes, de façon à améliorer l'accès des Roms, à égalité avec les autres, aux services de soins de santé préventifs, primaires, spécialisés et d'urgence. Cet objectif devrait être atteint par les moyens suivants:

(a) fourniture aux Roms de la couverture de sécurité sociale de base et de services de santé complets;

(b) offre d'examens médicaux réguliers, de soins pré- et postnataux, et du planning familial;

(c) programmes de vaccination gratuite ciblant, en particulier, les personnes vivant dans des zones marginalisées et éloignées;

(d) formation de médiateurs de santé roms qualifiés.

Accès au logement

2.7. Les États membres devraient prendre des mesures spécifiques pour assurer l'égalité de traitement entre les Roms et le reste de la population et pour combler l'écart qui existe entre les deux groupes, de façon à étendre aux Roms leur politiques et mesures en matière de logement. Cet objectif devrait être atteint par les moyens suivants:

(a) suppression de la ségrégation spatiale et promotion de la déségrégation;

(b) promotion de l'accès non discriminatoire au logement social, y compris en ce qui concerne la qualité des logements sociaux proposés aux Roms et la disposition d'aires d'accueil pour les gens du voyage/Roms non sédentaires;

(c) formation de médiateurs roms qualifiés pour encourager tous les Roms à habiter des logements sociaux, à utiliser les infrastructures et réseaux publics.

2.8. Les États membres devraient veiller à ce que les demandes des autorités locales concernant des projets de régénération urbaine comprennent, lorsque c'est pertinent, des interventions intégrées dans le domaine du logement en faveur des communautés marginalisées. Ils devraient également promouvoir le développement local mené par les acteurs locaux et les investissements territoriaux intégrés, financés par les Fonds structurels et d'investissement européens[22].

Financement

2.9. Il convient que les États membres allouent suffisamment de fonds à leurs stratégies et plans d'action nationaux et locaux, prélevés sur toutes les sources de financement disponibles (locales, nationales, européennes et internationales), pour atteindre les objectifs concernant l'inclusion des Roms. Cette mesure devrait être facilitée par l'affectation d'une part suffisante des ressources de la politique de cohésion de l'UE à des investissements dans l'humain, via le FSE, et par l'allocation d'au moins 20 % de ce montant, dans chaque État membre, en faveur de l'inclusion sociale.

2.10. Les États membres devraient veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour que l'intégration des Roms figure parmi les priorités dans les accords de partenariat sur le recours aux Fonds structurels et d'investissement européens (ESI)[23] durant la période 2014-2020, compte étant tenu de la taille et du taux de pauvreté des communautés roms et de l'écart existant entre Roms et non-Roms, ainsi que des problèmes recensés par le semestre européen pour la plupart des États membres concernés.

2.11. Il convient que les États membres améliorent leurs capacités de gestion, de suivi et d'évaluation grâce à l'assistance technique des Fonds ESI.

2.12. Les États membres devraient, en outre, aider à renforcer les capacités des autorités locales et des organisations de la société civile, en recourant à des financements nationaux et de l'Union, pour qu'elles puissent mener les projets à bien.

2.13. L'allocation de fonds publics aux fins de mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms ou des ensembles intégrés de mesures devrait suivre une approche ciblée sur les besoins spécifiques des zones géographiques ou groupes cibles les plus touchés par la pauvreté ou l'exclusion sociale, tels que les Roms.

---

22 Fonds social européen (FSE), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion (FC), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

23 Le FEDER peut financer des infrastructures dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du logement.

3. MESURES HORIZONTALES

Lutte contre les discriminations

3.1. Il convient que les États membres veillent à l'application pratique effective de la directive 2000/43/CE sur le terrain, notamment en passant au crible leurs règles et pratiques administratives nationales, régionales et locales pour déceler et abroger toute mesure discriminatoire ou ségrégationniste. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière devrait servir de référence supplémentaire pour détecter les dispositions ou pratiques illégales.

3.2. Il convient que les États membres appliquent, aux niveaux régional et local, des mesures de déségrégation en faveur des Roms. Il y a lieu d'accompagner les politiques et mesures de lutte contre la ségrégation de programmes d'information et de formations appropriés destinés aux fonctionnaires locaux, aux représentants de la société civile et aux Roms eux-mêmes.

3.3. Il convient également que les États membres veillent à ce que, en cas d'expulsion, outre l'acquis de l'Union, les obligations internationales en matière de droits de l'homme, notamment celles prévues par la convention européenne des droits de l'homme, soient pleinement respectées.

3.4. Il convient que les États membres appliquent des mesures pour lutter contre les discriminations à l'égard des Roms dans la société, notamment en:

(a) informant les communautés roms et le grand public sur les avantages que présente l'intégration des Roms;

(b) sensibilisant le grand public à la nature multiculturelle des sociétés et en incluant ces aspects dans les programmes scolaires et le matériel pédagogique, lorsque c'est pertinent.

Protection des femmes et des enfants roms

3.5. Il convient que les États membres combattent les discriminations subies par les femmes et les enfants roms, y compris les discriminations multiples, en faisant respecter la législation encadrant le mariage des mineurs, en luttant contre les mariages forcés et en interdisant la mendicité faisant intervenir des enfants. Les États membres devraient également faire participer à cette lutte tous les acteurs concernés, tels que les inspecteurs de la santé et du travail, les services de police, les experts en éducation, les magistrats et les représentants de la société civile.

Réduction de la pauvreté et inclusion sociale

3.6. Il convient que les États membres luttent contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui touchent la population rom en investissant dans le capital humain et dans les politiques de cohésion sociale, notamment:

a) en permettant la mise en œuvre des politiques d'inclusion des Roms grâce à des programmes de soutien ciblés et conditionnels, prévoyant des allocations et des services aidant à entrer (ou à retourner) sur le marché du travail; en promouvant les marchés du travail qui favorisent l'insertion et en fournissant des aides au revenu adaptées;

b) en rendant les aides financières et services offerts aux Roms plus pérennes et plus adaptés grâce à un meilleur ciblage, à une simplification des procédures, à la lutte contre les fraudes et les erreurs, à une plus large perception des programmes d'assistance sociale, et en créant des incitations à convertir un travail non déclaré en un emploi officiel.

3.7. Il convient que les États membres, prenant en considération la taille de leur population rom, fassent de l'intégration de cette dernière l'un des volets majeurs de leurs programmes nationaux de réforme dans le contexte de la stratégie Europe 2020.

Autonomisation des Roms

3.8. Il convient que les États membres aident les Roms à se prendre en charge et leur apportent un soutien à tous les stades de leur vie, et qu'ils investissent dans des programmes ciblés de garantie pour la jeunesse, dans l'apprentissage tout au long de la vie et dans des programmes en faveur du vieillissement actif.

3.9. Les États membres devraient organiser des campagnes d'information pour faire mieux connaître aux Roms leurs droits (notamment en ce qui concerne les discriminations et les voies de recours possibles) et leurs obligations.

4. MESURES STRUCTURELLES

Action locale

4.1. Il convient que les États membres, tout en respectant l'autonomie des autorités locales et régionales, encouragent les plans ou stratégies d'action locale qui comprennent des données de départ, des points de référence et des objectifs mesurables pour l'inclusion des Roms ainsi que des financements appropriés.

4.2. Ils devraient faire participer les régions, les autorités locales et la société civile locale au réexamen, à la gestion, à la mise en œuvre et au suivi de leurs stratégies nationales. Les parties prenantes concernées devraient participer aux accords de partenariat et aux programmes opérationnels cofinancés par les Fonds structurels et d'investissement européens. Les autorités centrales et locales devraient coopérer en permanence à la mise en œuvre de ces stratégies. À cet effet, il convient que les États membres allouent des ressources suffisantes aux autorités publiques locales, pour faciliter la mise en œuvre, au niveau local, des ensembles de mesures ciblées.

Mesures de suivi et d'évaluation

4.3. Il convient que les États membres contrôlent l'efficacité de leurs stratégies nationales ou de leurs ensembles intégrés de mesures ainsi que les résultats des plans, programmes ou stratégies d'action locale. À cet effet, ils devraient accroître la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'intégration des Roms et sur les progrès réalisés grâce aux stratégies ou aux mesures susmentionnées. Il y a lieu d'évaluer la mise en œuvre des stratégies et de la comparer aux données de départ pour apprécier la pertinence, l'efficacité, la pérennité et la coordination des stratégies.

4.4. Avec le soutien de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, et dans le respect du droit national et du droit de l'Union applicables, il convient que les États membres définissent des indicateurs de référence et des modes de collecte des données permettant de mesurer régulièrement les progrès, en particulier au niveau

local, ce qui permettra d'établir des rapports et des comparaisons fiables au sujet de la situation des Roms et celle des non-Roms dans les États membres et entre ces derniers. Ils devraient également définir des données de départ et des objectifs mesurables pour leurs stratégies et plans d'action.

Organismes œuvrant en faveur de l'égalité de traitement

4.5. Il convient que les États membres soutiennent l'action et les capacités institutionnelles des organismes œuvrant en faveur de l'égalité de traitement en leur accordant des ressources suffisantes pour qu'ils puissent véritablement fournir aide et soutien d'ordre juridique et judiciaire aux Roms victimes de discriminations.

4.6. Ils devraient assurer un dialogue régulier entre leurs points de contact nationaux pour les Roms et les organismes nationaux œuvrant en faveur de l'égalité de traitement.

Points de contact nationaux pour l'intégration des Roms

4.7. Il convient que les États membres dotent les points de contact nationaux pour l'intégration des Roms d'attributions, de moyens financiers et de ressources humaines suffisants pour qu'ils puissent coordonner efficacement l'application horizontale et le suivi des politiques d'intégration des Roms aux niveaux national et local. Ils devraient veiller à ce que ces points de contact soient consultés au cours des procédures décisionnelles relatives à la définition, au financement et à la mise en œuvre des politiques concernées. Les points de contact nationaux pour l'intégration des Roms devraient favoriser la participation et l'engagement de la société civile rom dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms et des plans d'action locale.

Coopération transnationale

4.8. Outre les mesures prises au sein du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, il convient que les États membres développent et participent à des formes transnationales de coopération nationale, régionale ou locale, par le biais d'initiatives, à des projets spécifiques et à des accords bilatéraux ou multilatéraux, afin:

a) d'apporter des solutions aux problèmes liés à la mobilité transfrontière des Roms à l'intérieur de l'Union européenne;

b) d'encourager un apprentissage mutuel et la multiplication des bonnes pratiques, par exemple une coopération entre les autorités gérant les fonds structurels, de façon à concevoir des interventions efficaces en matière d'inclusion des Roms.

5. RAPPORTS ET SUIVI

5.1. Il convient que les États membres adoptent les mesures nécessaires à l'application de la présente recommandation au plus tard le [AJOUTER la date - 24 mois à compter de la publication] et qu'ils notifient à la Commission toutes mesures prises, conformément à la présente recommandation, jusqu'à cette date.

5.2. Ensuite, il convient que les États membres communiquent annuellement à la Commission toutes les nouvelles mesures adoptées, à la fin de chaque année.

5.3. Les informations fournies par les États membres serviront à préparer les rapports annuels de la Commission, à l'intention du Parlement européen et du Conseil, sur la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration de Roms, ainsi qu'à établir le semestre européen de la stratégie Europe 2020, par la formulation des recommandations spécifiques par pays.

5.4. La Commission suivra ainsi la situation de près et elle examinera, trois ans après l'adoption de la présente recommandation, si celle-ci doit être revue et actualisée.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président