



Bruxelles, le 13.03.2023
COM (2023)
2023/S001 (COD)

Proposition de

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Relative à l'harmonisation des mesures d'accueil et d'intégration des populations
Roms et gens du voyages dans l'Union Européenne**

CONTEXTE DE LA COMMUNICATION

1. Contexte général

La présente communication cherche à amorcer une dynamique dans l'inclusion des différents peuples non sédentaires ou anciennement non sédentaires au sein de l'Union Européenne. Ces peuples, issus d'ethnies diverses sont fréquemment oubliés, leurs modes de vie étant souvent considérés comme à la marge de la société. Il faut rajouter à cela les préjugés, clichés et stigmatisation qu'ils subissent, la condition des gens du voyage est problématique au niveau des droits de l'homme. Près de la moitié des Roms et des Gens du voyage interrogés (44 %) ont subi un harcèlement motivé par la haine au cours de l'année 2018.¹

Ces discriminations, d'ordres multiples appartiennent à tous les domaines de la vie; la recherche d'emploi; le travail; l'éducation; les relations avec le personnel scolaire en tant que parent ou tuteur; l'accès aux soins de santé; le logement; l'utilisation des transports publics; les bureaux administratifs; l'entrée dans une boîte de nuit, un restaurant ou un hôtel; et l'entrée dans un magasin.²

Il est essentiel pour le Parlement européen et l'Union européenne dans sa globalité de statuer et de mettre en place des politiques de santé, économiques et éducatives pour sortir ces populations de leur précarité et leur permettre d'avoir des conditions de vie dignes.

L'Union ne peut tolérer d'avoir des citoyens de seconde zone sur son territoire.

2. Définitions et explications

L'Union européenne estime qu'il y a entre 10 et 12 millions de gens du voyage vivant en Europe. Dans les autres pays d'Europe, on emploie plus souvent les termes de Roms, Tsiganes ou Gitans, selon la présence plus ou moins importante de ces ethnies dans les pays. Par exemple, en Espagne on parle plus de « gitanos » alors qu'en Allemagne, on parle de « Zigeuner ». La France et la Belgique sont les seuls pays d'Europe à parler de « gens du voyage » pour ne pas faire de différence entre les ethnies.

Ils se répartissent en 3 groupes principaux :

- les Manouches (ou Sinti), principalement présents en Allemagne, en Italie et en France depuis le XVe siècle
- les Gitans (ou Kalé), surtout présents en Espagne et dans le Sud de la France
- les Roms, plus traditionalistes, qu'on retrouve essentiellement en Europe de l'Est.³

Nous pouvons rajouter à cela les travellers, que l'on retrouve en Irlande.

Rappelons aussi que la grande majorité des Roms en Europe (80-85%) sont aujourd'hui sédentaires. Ceux qui conservent un mode de vie itinérant ne se trouvent plus guère qu'en

¹ **Roms et Gens du voyage dans six pays**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, p.19 <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>

² Ibid, p.29

³ Centre Social - Ressources Gens du Voyage, Eurométropole de Strasbourg, <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1521450/0/76320e95-1e86-602a-8aa8-f6b135e5662d>

France, au Benelux, en Suisse, en Irlande et au Royaume-Uni. Beaucoup sont déjà en voie de sédentarisation.⁴

Dans ce texte nous allons donc adopter le terme “Roms et gens du voyage”, plus englobant et prenant en compte les différences de modes de vies et d’ethnies. Ce rapport souligne l’importance que cette terminologie ne renvoie pas à une catégorie homogène, mais à divers groupes ethnoculturels qui ne sont porteurs ni des mêmes réalités, ni des mêmes demandes. Cette décision rentre aussi dans la logique d’harmonisation des termes, suivant ceux adoptés par le Conseil de l’Europe depuis 2010, nous allons donc suivre les recommandations choisies par celui-ci.

3. Rappels historiques

Originaires du Nord-est de l’Inde qu’ils ont quitté vers l’an 1000, les Tsiganes sont arrivés en Europe au XV^e siècle. S’ils y ont été bien accueillis, dès la fin du XVI^e siècle, ces “nomades” deviennent indésirables, tantôt expulsés, tantôt sédentarisés de force. L’anti-tsiganisme atteint son paroxysme durant la seconde Guerre Mondiale : internés, stérilisés, déportés, massacrés... plus du tiers des Tsiganes d’Europe ont été exterminés.

Ainsi depuis les années 50, le sort des peuples nomades en Europe n’a que peu évolué. Il y a bien des tentatives d’amélioration des qualité de vie et plusieurs résolutions pour favoriser l’intégration mais très peu d’initiatives au niveau du droit européen.

Au-delà de ces principes de portée générale, la perspective de l’adhésion des pays d’Europe centrale et orientale, à la fin des années 1990, a conduit l’Union européenne à accorder une plus grande attention à la question des Roms, compte tenu de la mobilité de ces populations et du caractère transnational des difficultés qu’elles soulevaient. L’Union a donc, dans la phase de pré-adhésion, invité les pays candidats à faciliter l’intégration économique et sociale des populations roms présentes sur leur territoire. A cette fin, des fonds ont été octroyés dans le cadre du programme PHARE afin de financer plusieurs actions en faveur des Roms. Par la suite, les fonds structurels (Fonds social européen, FEDER) ont également été mobilisés pour financer des projets en direction des populations roms.

Mais c’est véritablement à partir de 2007 que l’Union européenne s’est engagée dans une réelle démarche en faveur des Roms. Cette date n’est d’ailleurs probablement pas le fruit du hasard puisque l’année 2007 a non seulement été déclarée « année européenne de l’égalité des chances pour tous », mais elle a coïncidé également avec l’entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l’Union européenne. Le Conseil européen de décembre a reconnu, pour la première fois, que ces populations devaient faire face à une « situation très particulière », qui justifiait que l’Union et les États membres mettent tout en oeuvre pour améliorer leur inclusion. Or, dans un rapport remis en juin 2008, la Commission européenne a observé qu’en dépit des nombreux instruments déjà existants, qu’il s’agisse

⁴ Situation des Tziganes et autres nomades en Europe, Conseil de l’Europe, <https://pace.coe.int/fr/files/14599/html>

des dispositions juridiques interdisant les discriminations ou du rôle des fonds structurels, leur mise en œuvre restait bien souvent insuffisante.⁵

C'est une des raisons pour laquelle une réponse ambitieuse et au niveau de l'Union toute entière est essentielle si l'on veut radicalement mettre fin aux conditions sociales indignes dans lesquelles ces populations se retrouvent.

4. Justificatifs et objectifs de la communication

Cette communication s'ancre dans une approche multiple. Tout d'abord, elle vise à lutter contre les discriminations à l'égard des Roms et gens du voyage. Cette communication cherche et incite fortement à l'intégration des populations Roms et gens du voyage dans la société, par les présentes discriminations introduites précédemment, il est nécessaire et urgent de mettre en place des politiques ambitieuses pour intégrer réellement ces populations à la société. Cela passe par plusieurs enjeux, l'éducation, l'accès au travail, la santé, l'accès aux prestations sociales et autres.

Cette idée d'intégrer ces populations n'est pas nouvelle. On retrouve cette motivation dans la recommandation 563 adoptée par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dès le 30 Septembre 1969. Nous pouvons lire dans son alinéa 2 : « *Convaincue qu'une intégration de la population tzigane⁶ dans la société européenne moderne s'impose et que cette intégration exige une action concertée des gouvernements membres du Conseil de l'Europe; »*

Enfin, l'objectif global de cette communication est de pousser les états-membres à respecter les droits de l'homme les plus essentiels tels que la dignité, les Roms et les gens du voyage vivant pour une grande majorité dans des conditions de vie particulièrement indignes. Ils se retrouvent dans des camps insalubres, sans accès à l'eau et sans électricité, sans espoir et sans perspectives d'avenir.

Par le biais de cette Communication, la Commission souhaite dresser des constats sur la situation préoccupante de ces peuples, ainsi que proposer différentes mesures qui permettraient de protéger davantage leurs droits sur divers volets.

Dès lors cette recommandation met en avant l'importance de développer en trois axes les politiques d'intégration :

- Un **axe logement**, via des aires d'accueil correspondantes aux besoins des populations, avec des installations sanitaires, l'électricité, le téléphone et des bâtiments communautaires.
- Un **axe économique**, recommandant la mise en place d'aires de travail et de la formation professionnelle en vue d'améliorer leur débouchés, mais aussi de faciliter l'accès aux formalités administratives tel que des comptes bancaires et le crédit.

⁵ L'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres, Sénat Français, https://www.senat.fr/rap/r12-199/r12-199_mono.html#toc87

⁶ Ce terme est désuet, merci de ne pas l'utiliser

- Un **axe santé et éducation**, incitant le suivi scolaire des enfants mais aussi le suivi médical global de cette population. En effet il a été observé une différence d'espérance de vie inférieure de 10 à 15 ans comparé au reste de la population, la nécessité d'un suivi médical est d'autant plus essentiel.

D) L'ACCÈS AU LOGEMENT, À LA SANTÉ ET À DES CONDITIONS DIGNES

La gestion des espaces d'accueil pour les populations roms et gens du voyage peut être une source de tensions pour les collectivités et les habitants des villes hébergeants ces campements. Les installations illégales, insalubres et non proportionnées aux besoins ont fait couler beaucoup d'encre dans les médias. En particulier lorsqu'elles se concluent par des destructions manu militari de ces campements.

C'est pour cette raison que cette communication introduit ces propositions sur ce point spécifique. En effet, la première étape pour l'intégration est d'avoir un logement durable, sûr et permettant de vivre dans des conditions dignes. Et pour cela il faut répondre de façon ambitieuse et pragmatique sur les besoins réels des populations roms et gens du voyage.

La Commission incite les États membres à mettre en place des espaces d'accueil comprenant un accès à l'électricité, des sanitaires avec un accès à l'eau potable et des logements communautaires permettant d'accueillir les interventions extérieures. En effet, avoir un lieu pour se réunir pour organiser la vie collective, résoudre les conflits mais aussi accueillir les personnes extérieures au camp est un besoin souvent identifié par les associations et les collectivités travaillant avec ces populations.

La Commission invite les États membres à collaborer en particulier sur les zones frontalières pour favoriser la mise en place d'espace d'accueil pour les populations encore nomades. Dans cette même logique, la Commission incite à développer une coopération entre les collectivités territoriales pour trouver les réponses les plus efficaces aux problématiques de logement de ces populations.

Pour veiller au bien-être et à la bonne santé de la population, des politiques ambitieuses doivent être mises en place pour répondre au mieux au besoin des Roms et gens du voyage. En effet, l'espérance de vie des Roms et des gens du voyage est inférieure à celle de la population en général. L'espérance de vie à la naissance des femmes roms est inférieure de 9,8 ans à celle des femmes parmi la population générale; pour les hommes roms, l'écart est plus important et s'établit à 10,2 ans.⁷

Pour répondre à cette inégalité, la Commission propose aux États membres de mettre en place un suivi médical gratuit pour compenser le manque d'accès direct au soin que l'on peut retrouver dans ces populations.

⁷ **Roms et Gens du voyage dans six pays**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>

De plus, la Commission invite les États membres à multiplier les interventions sur la contraception et l'éducation à la sexualité dans un objectif de prévention. Ces interventions pourront utiliser les logements communautaires précédemment énoncés dans le point a.

II) ACCÈS À DES MOYENS DE SUBSISTANCES ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Comme cela a été établi précédemment, les inégalités et l'isolement que peuvent subir les roms et gens du voyage sont protéiformes. Cependant l'une des façons les plus efficaces et pertinentes de lutter contre ces déséquilibres est l'action économique. Cette problématique avait déjà été identifiée par la Commission européenne lors de sa communication dans le cadre de la Stratégie Europe 2020.⁸

Dans cette communication, l'objectif principal énoncé était de faire passer le pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans ayant un emploi de 69 % en 2008 à 75 % en 2020. Cependant lorsque l'on lit le rapport de la FRA publié en 2020, la proportion de Roms et de gens du voyage occupant un emploi est considérablement plus faible et bien inférieure au taux d'emploi de la population générale.⁹

Ainsi, il est essentiel de favoriser l'accès à des moyens de subsistance mais aussi de développer l'activité économique au sein de ces populations, nous pouvons agir concrètement sur les problématiques précédemment énoncées.

La Commission suggère aux Etats membres plusieurs actions pratiques.

Tout d'abord **faciliter l'accès aux comptes bancaires**. Cela peut paraître basique mais cela a une importance capitale pour faciliter l'accès aux prestations et aides financières mais aussi et surtout pour obtenir un contrat de travail régulier.

En effet, selon l'enquête réalisée par l'Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux (FRA)¹⁰ en 2012, la proportion de roms et gens du voyage ne possédant pas de compte bancaires est nettement supérieure à la population générale. En particulier sur le groupe des Travellers d'Irlande pour lesquels 63% des individus interrogés déclarent ne pas avoir de compte bancaire, par comparaison seulement 6% de la population générale irlandaise déclarait ne pas en posséder. Selon la même étude, en France c'est 14% soit quasiment 5 fois plus que la population générale et pour la Belgique 29% des Roms et 23% des voyageurs déclarent ne pas avoir de compte bancaire pour 4% de la population

⁸ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Rapport sur l'évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM:2018:785:FIN>

⁹ **Roms et Gens du voyage dans six pays**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, p.58 <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>

¹⁰ Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019; base de données Global Findex, Banque mondiale, 2012

générale.¹¹

Ainsi la Commission incite, dans le bon respect de l'article 16 de la directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base dans son alinea 2¹², les Etats membres à favoriser la diffusion et l'accès à des comptes bancaires aux personnes issues des populations Roms et Gens du voyage.

Dans cette même logique, la généralisation des comptes bancaires permet une facilité de suivi pour les cotisations et prélèvements obligatoires tout en permettant de réguler en partie les recettes de l'économie parallèle.

Dans cette idée, la Commission invite les États membres à accompagner les populations roms et gens du voyage à l'utilisation des **outils de déclarations de revenus** et pour les entrepreneurs, aux **outils de déclarations de cotisations**.

Une partie des personnes appartenant aux populations roms et gens du voyage sont employées de façon saisonnière ou à temps partiels, en particulier sur des emplois de base non qualifiés. Une autre partie de ces populations se voit travailler au statut indépendant, en tant que commerçants dans des secteurs spécifiques tel que le recyclage de métaux ou le négoce de voiture. Quelque soit les statuts, ces populations se retrouvent dans une précarité économique forte du fait du peu de revenus et du peu d'accès à des prestations chômage.

Pour ces raisons, la Commission invite les États membres à mettre en place **un suivi des heures travaillées** en tant que travailleur précaire, en collaborant avec les associations et structures locales.

III) ACCÈS À L'ÉDUCATION ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le troisième axe est l'un des plus essentiels et il est important de ne pas le négliger pour permettre aux populations roms et gens du voyage de s'intégrer pleinement dans la société européenne.

En effet, en soutenant l'éducation et la formation professionnelle, en l'adaptant aux besoins et aux modes de vie de ces populations, nous pouvons amorcer une dynamique de désenclavement et réduire drastiquement les inégalités que subissent les populations roms et gens du voyage.

Tout d'abord, rappelons le constat partagé par la FRA : en moyenne et parmi tous les pays

¹¹ **Roms et Gens du voyage dans six pays**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, p.66 <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>

¹² "Les États membres veillent à ce que les consommateurs résidant légalement dans l'Union, en ce compris les consommateurs qui n'ont pas d'adresse fixe, les demandeurs d'asile et les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques, aient le droit d'ouvrir un compte de paiement assorti de prestations de base auprès d'établissements de crédit situés sur leur territoire et le droit de l'utiliser. Ce droit s'applique indépendamment du lieu de résidence du consommateur."

représentés dans leur enquête, la scolarisation des enfants issus des populations roms et gens du voyage est essentiellement suivie de 6 à 15 ans. Cette période de scolarisation est corrélée aux âges pour lesquels l'enseignement est obligatoire.

C'est après le cycle obligatoire que les disparités par rapport à la population générale se manifestent. En effet, 88% pour des gens du voyage et sinti néerlandais et 84% des Gens du voyage français ayant achevé le premier cycle d'enseignement secondaire (soit la période d'enseignement obligatoire) ne poursuivent pas de formation. En comparaison, respectivement 7% et 9% de la population générale des pays cités ci-dessus ne continuent pas les études.¹³

De telles différences ont différentes explications, déménagements multiples, mariages, grossesses ou accouchements cependant de telles inégalités de chiffres montrent qu'il est nécessaire d'avoir une politique ambitieuse pour permettre à ces populations d'accéder à l'éducation et à la formation professionnelle autant que les autres citoyens de l'Union.

Pour ces raisons, la Commission propose aux États membres de mettre en place un suivi scolaire et une intégration rapide des enfants dans les classes même pour des périodes courtes de cours.

La Commission invite aux États membres de suivre les recommandations élaborées par la FRA¹⁴ qui sont :

1. Adapter l'enseignement aux besoins des populations Roms et Gens du voyage via l'utilisation de cours à domicile, l'apprentissage à distance ou en recourant à des assistants pédagogiques spécialisés.
2. Créer des incitations pour permettre aux familles de pousser leurs enfants à atteindre un niveau plus élevé.
3. Former les enseignant.e.s et être très attentif aux stéréotypes négatifs liés aux roms et gens du voyage qui peuvent être véhiculés dans les programmes et établissements scolaires.
4. Permettre aux populations Roms et gens du voyages d'avoir accès à des fournitures scolaires de base et manuels scolaires gratuitement. Dans le strict respect de la Charte des droits Fondamentaux de l'Union Européenne Titre II, article 14 - Droit à l'éducation.¹⁵

Une grande partie du soutien scolaire et l'accompagnement des populations roms et gens du voyage repose actuellement sur des travailleurs et travailleuses sociales, associations et ONG connaissant mieux les besoins spécifiques de chaque localité. Ces tiers de confiance sont un outil essentiel pour la réussite des politiques énoncés dans la présente communication.

¹³ **Roms et Gens du voyage dans six pays**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, p.51, Figure 11, <https://fra.europa.eu/fr/publication/2021/roms-et-gens-du-voyage-dans-six-pays>

¹⁴ **Enquête sur la situation des Roms et des Travellers : l'Europe doit briser le cercle vicieux de la pauvreté et de la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage**, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/pr-2020-roma-travellers_fr.pdf

¹⁵ Charte des Droits Fondamentaux, Agence de l'Union européenne pour les Droits Fondamentaux, <https://fra.europa.eu/fr/eu-charter/article/14-droit-leducation?page=2>

Pour cette raison, la Commission invite fortement les États membres à soutenir les travailleurs sociaux et les associations locales travaillant avec les populations Roms et gens du voyage dans le cadre du soutien à la scolarité et plus largement à l'intégration de ces populations.

CONCLUSION

L'intégration et l'inclusion des populations roms et gens du voyage est une nécessité. Le travail effectué ultérieurement par la FRA mais aussi par les différentes communications et recommandations émises par les instances européennes sont des étapes importantes pour amorcer une réelle dynamique.

Nous avons pu voir les différentes inégalités et discriminations que subissent ces populations, et malheureusement le manque d'efficacité des précédentes actions des pouvoirs publics.

C'est pour lutter contre ce constat alarmant qu'il faut que les États Membres prennent en mains les problématiques exprimées dans cette communication et qu'ils fassent tout ce qu'il est en leur pouvoir, dans le respect de leur souveraineté, pour mettre en place les propositions émises.

La lutte contre les discriminations et le respect des droits de l'homme sont le ciment de la construction européenne et il est de notre devoir, en tant qu'europeen de faire le nécessaire pour suivre ces valeurs.