

CEDH, GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE ORŠUŠ ET AUTRES c. CROATIE

(Requête no 15766/03) (extraits)

ARRÊT

STRASBOURG

16 mars 2010

143. En l'espèce, les requérants invoquent l'article 2 du Protocole no 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention pour se plaindre de leur placement dans des classes réservées aux Roms pendant leurs études primaires, dans lequel ils voient une violation de leur droit à l'instruction et de leur droit de ne pas subir de discrimination. Néanmoins, la Grande Chambre considère que l'espèce soulève principalement une question de discrimination.

144. A cet égard, la Cour rappelle que l'article 14 n'a pas d'existence autonome, mais joue un rôle important de complément des autres dispositions de la Convention et de ses protocoles puisqu'il protège les individus placés dans des situations analogues contre toute discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans ces autres dispositions. Lorsque la Cour constate une violation séparée d'une clause normative de la Convention, invoquée devant elle à la fois comme telle et conjointement avec l'article 14, elle n'a en général pas besoin d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de celui-ci, mais il en va autrement si une nette inégalité de traitement dans la jouissance du droit en cause constitue un aspect fondamental du litige (*Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, § 67, série A no 45, *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 89, CEDH 1999-III, et *Timichev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, § 53, CEDH 2005-XII).

145. En l'espèce, les requérants se plaignent d'une discrimination relativement à leur droit à l'instruction en ce qu'ils ont été placés, pendant une partie de leur scolarité, dans des classes séparées composées selon eux sur la base de critères ethniques. Le Gouvernement soutient pour sa part que les requérants ont été affectés à des classes séparées en raison de leur maîtrise insuffisante de la langue croate. Il s'ensuit que la question centrale à examiner en l'espèce est celle de savoir si les autorités scolaires ont pris les mesures voulues pour que les requérants acquièrent rapidement une maîtrise suffisante du croate et, une

fois ce résultat obtenu, soient intégrés immédiatement dans des classes mixtes. A cet égard, le programme suivi par les requérants et les procédures relatives à leur transfert dans des classes mixtes revêtent une grande importance. Aussi l'inégalité de traitement dans la jouissance du droit à l'instruction qui est alléguée constitue-t-elle un aspect fondamental de la présente affaire ; il y a donc lieu d'analyser les questions pertinentes en l'occurrence sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole no 1.

146. Le droit à l'instruction, tel qu'il est prévu par la première phrase de l'article 2 du Protocole no 1, garantit à quiconque relève de la juridiction des Etats contractants « un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné » ; mais l'accès à ces derniers ne forme qu'une partie de ce droit fondamental. Pour que ce droit « produise des effets utiles, il faut encore, notamment, que l'individu qui en est titulaire ait la possibilité de tirer un bénéfice de l'enseignement suivi, c'est-à-dire le droit d'obtenir, conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat, sous une forme ou une autre, la reconnaissance officielle des études accomplies » (Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » (fond), 23 juillet 1968, pp. 30-32, §§ 3-5, série A no 6 (« l'affaire linguistique belge »), Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark, 7 décembre 1976, § 52, série A no23, et Leyla Şahin c. Turquie [GC], no 44774/98, § 152, CEDH 2005-XI).

147. Bien que l'affaire en cause concerne la situation individuelle de chacun des quatorze requérants, la Cour ne saurait faire abstraction de ce que ceux-ci appartiennent à la minorité rom. C'est pourquoi elle tiendra compte dans son analyse de la situation particulière de la population rom. Comme elle l'a noté dans des affaires précédentes, du fait de leur histoire, les Roms constituent un type particulier de minorité défavorisée et vulnérable (voir aussi les observations générales de la Recommandation no 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire relative aux Tsiganes en Europe, au paragraphe 81 ci-dessus, et le point 4 de sa Recommandation no 1557 (2002) relative à la situation juridique des Roms en Europe, au paragraphe 83 ci-dessus). Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale. Comme en témoignent les activités de nombreux organismes européens et internationaux et les recommandations des organes du Conseil de l'Europe, cette protection s'étend également au domaine de l'éducation. La présente affaire mérite donc une considération particulière, d'autant qu'au moment de la saisine de la Cour les requérants étaient des enfants mineurs pour qui le droit à l'instruction revêtait un intérêt primordial (D.H. et autres, précité, § 182).

148. Enfin, comme indiqué dans de précédentes affaires, la vulnérabilité des Roms/Tsiganes implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (Chapman c. Royaume-Uni [GC], no 27238/95, § 96, CEDH 2001-I, et Connors c. Royaume-Uni, no 66746/01, § 84, 27 mai 2004). Dans l'affaire Chapman, précitée, la Cour a également observé qu'un consensus international se faisait jour au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, et ce non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble (D.H. et autres, précité, § 181).

#### 1. Sur le point de savoir s'il y a eu une différence de traitement

149. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière considérée dans des situations comparables (Willis c. Royaume-Uni, no 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV, et Okpisz c.

Allemagne, no 59140/00, § 33, 25 octobre 2005). Toutefois, l'article 14 de la Convention n'interdit pas à un Etat membre de traiter des groupes de manière différenciée pour corriger des « inégalités factuelles » entre eux ; de fait, dans certaines circonstances, l'absence d'un traitement différencié pour corriger une inégalité peut en soi emporter violation de cette disposition (« l'affaire linguistique belge », précité, § 10, Thlimmenos c. Grèce [GC], no 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV, et Stec et autres c. Royaume-Uni [GC], no 65731/01, § 51, CEDH 2006-VI). Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. Toutefois, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur l'origine ethnique (Timichev, précité, § 56).

150. La Cour a également admis qu'une politique ou une mesure générale qui est apparemment neutre mais a des effets exagérément préjudiciables pour des personnes ou des groupes de personnes qui, comme en l'espèce, ne peuvent être identifiés qu'à partir d'un critère ethnique, puisse être jugée discriminatoire alors même qu'elle ne vise pas spécifiquement ce groupe (voir, mutatis mutandis, Hugh Jordan c. Royaume-Uni, no 24746/94, § 154, 4 mai 2001, Hoogendijk c. Pays-Bas (déc.), no 58461/00, 6 janvier 2005, et Sampanis et autres, précité, § 68), à moins que cette mesure ne soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens d'atteindre ce but ne soient appropriés, nécessaires et proportionnés. De plus, une discrimination potentiellement contraire à la Convention peut résulter d'une situation de fait (Zarb Adami c. Malte, no 17209/02, § 76, CEDH 2006-VIII). Lorsqu'un requérant produit un commencement de preuve de discrimination relativement à l'effet d'une mesure ou d'une pratique, la charge de la preuve incombe ensuite à l'Etat défendeur, qui doit démontrer que la différence de traitement est justifiée (D.H. et autres, précité, §§ 180 et 189).

151. La Cour signale d'emblée qu'elle a récemment adopté deux arrêts portant sur l'éducation d'enfants roms où elle a conclu que les requérants avaient fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur origine ethnique, à savoir les arrêts D.H. et autres et Sampanis et autres (précités). Le premier se rapportait à une pratique ayant cours dans tout le pays, consistant à placer un nombre disproportionné d'enfants roms dans des écoles pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage, que la Cour a jugée constitutive d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique. Dans le second, la Cour a constaté que la pratique consistant à commencer par refuser d'inscrire les enfants roms à l'école pour ensuite les placer dans des classes spéciales logées dans une annexe du bâtiment principal de l'école primaire, combinée à un certain nombre d'incidents à caractère raciste survenus dans l'école à l'instigation des parents d'enfants non roms, s'analysait aussi en une discrimination fondée sur l'origine rom des requérants.

152. Il y a lieu de distinguer l'espèce des deux affaires précitées, notamment en ce qui concerne la pertinence des statistiques fournies dans les trois affaires, car celles-ci peuvent avoir une incidence sur l'existence ou non d'un commencement de preuve de discrimination et donc sur la charge de la preuve. La Cour a établi dans l'affaire D.H. et autres (précitée, § 18) qu'en République tchèque 50 à 70 % des enfants roms étaient scolarisés dans des établissements spéciaux pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage (et, dans l'affaire Sampanis et autres (précitée, § 81), que tous les enfants roms fréquentant l'école en cause suivaient les cours dans un bâtiment séparé. Pour ce qui est de l'espèce, la Cour note tout d'abord que, au contraire de la situation prévalant dans l'affaire Sampanis et autres, précitée, les requérants fréquentaient des écoles primaires ordinaires et que les classes réservées aux Roms étaient situées dans les mêmes locaux que les autres classes. La proportion d'enfants roms dans les petites classes est de 57 à 75 % à l'école primaire de Macinec et de 33 à 36 % à celle de Podturen. Les

données fournies pour l'année 2001 indiquent qu'à l'école de Macinec 44 % des élèves étaient roms et que 73 % d'entre eux fréquentaient une classe réservée. A l'école de Podturen, 10 % des élèves étaient roms et 36 % d'entre eux fréquentaient une classe réservée. Ces statistiques montrent que ce n'est qu'à l'école primaire de Macinec qu'une majorité d'élèves roms fréquentaient des classes réservées aux Roms, alors qu'à l'école de Podturen ce pourcentage était inférieur à 50 %. Cela confirme qu'il n'y avait pas de politique générale consistant à placer automatiquement les élèves roms dans des classes séparées dans les deux écoles en cause. Dès lors, les statistiques soumises ne suffisent pas à établir l'existence d'un commencement de preuve de discrimination relativement à l'effet d'une mesure ou d'une pratique.

153. Une discrimination indirecte peut toutefois être prouvée sans l'aide de statistiques (D.H. et autres, précité, § 188). A cet égard, la Cour observe que le placement d'enfants dans des classes séparées en raison de leur maîtrise insuffisante de la langue croate est une mesure qui n'a été appliquée qu'aux enfants roms dans plusieurs écoles du comté de Međimurje, dont les deux écoles primaires fréquentées par les présents requérants. Cette mesure s'analyse dès lors manifestement en une différence de traitement.

154. S'agissant des motifs pour lesquels les requérants ont été placés dans des classes séparées, la Cour prend aussi en considération les observations générales formulées dans le troisième rapport de l'ECRI sur la Croatie, publié le 14 juin 2005 (paragraphe 67 ci-dessus), qui mentionne des « allégations selon lesquelles lorsque les autorités ont voulu instaurer dans certaines écoles des classes mixtes au lieu des classes séparées, elles se sont heurtées à la volonté des parents non roms qui auraient notamment signé des pétitions contre une telle mesure et obtenu le maintien des classes séparées ». Le Commissaire aux droits de l'homme, dans son rapport sur sa visite en Croatie (paragraphe 72 ci-dessus), a fait état d'une situation comparable dans le passage suivant : « [l]'année 2002 a vu l'exacerbation de problèmes autour de la ville de Čakovec qui connaissait une pratique de séparation entre enfants roms et non roms dans les écoles. Une atmosphère d'intolérance s'est installée, les parents non roms allant jusqu'à manifester à la rentrée 2002/2003 devant une école, bloquant l'entrée aux enfants roms. »

155. Vu les circonstances de la cause, et même en l'absence de toute intention discriminatoire de la part des autorités de l'Etat concernées, du fait que la mesure en question a été exclusivement appliquée aux membres d'un groupe ethnique particulier, à quoi vient s'ajouter l'opposition qu'auraient manifestée les parents des autres enfants envers l'affectation des enfants roms à des classes mixtes, l'Etat se doit de démontrer que cette pratique était objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens d'atteindre ce but étaient appropriés, nécessaires et proportionnés.

## 2. Sur le point de savoir si la différence de traitement avait une justification objective et raisonnable

156. Selon la jurisprudence de la Cour, une différence de traitement est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Larkos c. Chypre* [GC], no 29515/95, § 29, CEDH 1999-I, *Stec et autres*, précité, § 51, et *D.H. et autres*, précité, § 196). En cas de différence de traitement fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique, la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée de manière aussi stricte que possible (*Sampanis et autres*, précité, § 69).

157. La Cour considère que le placement temporaire d'enfants dans une classe séparée au motif qu'ils n'ont pas une maîtrise suffisante de la langue n'est pas en soi automatiquement contraire à l'article 14 de

la Convention. On pourrait dire que, dans certaines circonstances, pareil placement vise le but légitime d'adapter le système éducatif aux besoins particuliers des enfants. Toutefois, lorsqu'une telle mesure touche les membres d'un groupe ethnique spécifique de manière disproportionnée voire, comme en l'occurrence, exclusive, il faut que des garanties adaptées soient mises en place (Buckley c. Royaume-Uni, 25 septembre 1996, § 76, Recueil 1996-IV,

Connors, précité, § 83, et Timichev, précité, § 56). C'est pourquoi la Cour doit maintenant rechercher si de telles garanties étaient présentes à chaque étape de la mise en œuvre des mesures litigieuses et si elles étaient effectives.

a) Le placement initial des requérants dans des classes séparées

158. La Cour note tout d'abord que le placement dans des classes séparées des enfants n'ayant pas une maîtrise suffisante de la langue croate ne se fondait sur aucune base légale spécifique et claire. La législation invoquée par le Gouvernement, à savoir la loi sur l'enseignement primaire et le règlement sur le nombre d'élèves dans les classes ordinaires et les classes à plusieurs niveaux, ne prévoyait pas la création de classes séparées pour les enfants se trouvant dans ce cas. Le Gouvernement n'a pas montré que cette pratique ait été appliquée, dans quelque partie de la Croatie que ce soit, à l'égard d'élèves n'ayant pas une connaissance suffisante du croate autres que les enfants roms de plusieurs écoles du comté de Međimurje, dont les deux écoles en cause. En conséquence, les mesures litigieuses peuvent difficilement passer pour s'inscrire dans le cadre d'une pratique courante et générale destinée à résoudre les difficultés des enfants n'ayant pas une bonne maîtrise de la langue croate.

159. De plus, les tests servant à décider de l'affectation ou non des enfants à des classes réservées aux Roms ne sont pas spécialement conçus pour évaluer le niveau de connaissance du croate chez ces enfants. Lorsque les autorités de l'Etat choisissent de placer des enfants dans une classe séparée au motif qu'ils n'ont pas une maîtrise suffisante du croate, les tests auxquels les enfants en question sont soumis doivent être spécifiquement conçus pour permettre d'apprécier leur connaissance de la langue. Dans son avis sur la Croatie adopté le 6 avril 2001, le Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales a souligné que « la scolarisation d'enfants dans des classes spéciales et distinctes devrait intervenir uniquement en cas d'absolue nécessité, et toujours après réalisation de tests méthodiques, objectifs et approfondis » (paragraphe 68 ci-dessus).

160. En l'espèce, les requérants n'ont pas passé de tests portant spécifiquement sur leur connaissance de la langue croate. Les tests subis par les requérants qui ont fréquenté l'école primaire de Macinec (du onzième requérant à la quinzième requérante) devaient permettre d'évaluer leur niveau de développement psycho-physique en général et non leur connaissance du croate en particulier. Quant aux requérants qui ont fréquenté l'école primaire de Podturen (de la deuxième requérante au dixième requérant), le Gouvernement n'a pas montré qu'ils aient jamais réellement subi de tests à cet égard (paragraphe 127 ci-dessus).

161. Par ailleurs, on ne saurait passer sous silence certaines incohérences en ce qui concerne certains des requérants. La deuxième requérante et le dixième requérant, par exemple, ont tout d'abord été placés dans une classe mixte à l'école de Podturen à leur entrée en première année en 1997/1998. Ce n'est qu'au bout de deux ans qu'ils ont été transférés dans une classe réservée aux Roms. A supposer, comme le Gouvernement le soutient, que ce soit en raison de leur connaissance insuffisante du croate que les enfants roms sont placés dans des classes réservées, on comprend mal comment ces deux requérants

auraient eu une connaissance suffisante de cette langue à l'âge de sept ans, à leur entrée à l'école primaire, mais plus deux ans après, à l'époque de leur transfert dans une classe réservée. Il est tout aussi peu probable qu'il ait fallu deux ans à leurs professeurs respectifs pour constater que ces élèves avaient une maîtrise insuffisante de la langue. S'il se peut que ces deux enfants aient eu des difficultés d'apprentissage, comme le donnent à penser leurs deux échecs successifs en première année de primaire, il ne semble pas que le simple fait de les placer dans une classe réservée ait constitué une solution adéquate pour résoudre ces difficultés. Le dixième requérant ne s'est quant à lui vu proposer un programme adapté à ses difficultés de développement qu'en 2005/2006, c'est-à-dire huit ans après son entrée à l'école primaire et alors qu'il avait déjà atteint l'âge de quinze ans et était sur le point de la quitter.

162. La Cour ne juge pas satisfaisante l'explication fournie par le Gouvernement selon laquelle, alors même que ces deux requérants n'avaient pas une maîtrise suffisante du croate à leur entrée à l'école, il n'existait pas à cette époque dans leur école de classe réservée aux Roms pour les accueillir. Il reste en effet qu'aucune mesure adéquate n'a été prise au cours des deux premières années de leur scolarité pour remédier à leur faible connaissance de la langue croate.

#### b) Le programme scolaire

163. Pour ce qui est du programme suivi dans les classes réservées aux Roms, le Gouvernement soutient d'une part qu'il était identique à celui enseigné dans toutes les autres classes de même niveau et que toutes les matières étaient enseignées en croate. Or il indique d'autre part que les requérants n'avaient pas une maîtrise suffisante du croate pour suivre le programme scolaire normal avec les autres élèves. Il reconnaît aussi que le programme appliqué dans les classes réservées a pu être réduit dans une proportion pouvant aller jusqu'à 30 % du programme normal complet, pareille réduction étant selon lui prévue par les lois nationales et non pas limitée aux classes réservées mais permise pour toutes les classes du primaire en Croatie, en fonction des capacités des élèves de chaque classe.

164. La Cour observe que, si les requérants suivaient le même programme que tous les autres élèves, il n'y avait aucune raison de les placer dans des classes séparées. Par contre, s'ils ont été affectés à des classes séparées parce qu'ils n'avaient pas une maîtrise suffisante du croate, alors le programme normal, enseigné en croate, ne pouvait nullement répondre à leurs besoins. De plus, l'argument du Gouvernement selon lequel les requérants ont suivi un programme normal est difficile à concilier avec les commentaires qu'il a lui-même soumis le 26 septembre 2001 en réponse à l'avis sur la Croatie du Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, et aux termes desquels « [l]e ministère de l'Education et des Sports, en coopération avec l'administration locale, a pris diverses mesures à cet effet [à savoir surmonter la barrière de la langue] : aide supplémentaire pour surmonter les problèmes pour ce qui est de suivre et de comprendre les leçons à l'école, adaptation des programmes aux besoins des enfants rom[s] » (paragraphe 69 ci-dessus). Il apparaît donc que les enfants roms suivaient un « programme adapté », sans que l'on sache exactement en quoi il consistait.

165. Quant au fait que le programme enseigné dans les classes réservées aux Roms a pu être réduit de 30 %, premièrement le Gouvernement n'a pas indiqué précisément sur quelle base légale pareille réduction se serait fondée ; deuxièmement, et cela est plus important, il n'a pas montré en quoi le simple fait de pouvoir réduire le programme aurait constitué un moyen approprié de répondre au manque de maîtrise du croate qui aurait été constaté chez les requérants. Etant donné que, comme l'indique le Gouvernement, l'enseignement dans les écoles en question n'était dispensé qu'en croate, l'Etat avait en

outre l'obligation de prendre des mesures positives de nature à aider les requérants à acquérir les compétences linguistiques nécessaires dans le délai le plus court possible, notamment par le biais de cours de langue spéciaux, afin qu'ils pussent être rapidement intégrés dans des classes mixtes.

166. A cet égard, la Cour renvoie aux commentaires précités fournis par le gouvernement croate en réponse à l'avis sur la Croatie du Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, d'après lesquels « [l]es enfants qui ne parlent pas la langue croate peuvent être inscrits dans des classes spéciales où l'on insiste davantage sur l'apprentissage de la langue croate » (paragraphe 69 cidessus). Or, après avoir été placés dans des classes réservées aux Roms, les requérants n'ont suivi aucun programme spécial destiné à les aider à surmonter leurs insuffisances linguistiques alléguées. Le Gouvernement n'a pas non plus indiqué d'instructions écrites ou de directives relatives au programme devant être suivi par les élèves inscrits dans les classes réservées.

167. Pour ce qui est de l'existence de cours de soutien en croate, l'un des moyens utilisés, selon le Gouvernement, pour combler les lacunes linguistiques des requérants, il semble que les troisième, quatrième et cinquième requérants n'en ont jamais bénéficié alors que tous trois ont fréquenté une classe réservée pendant les deux premières années de leur scolarité primaire au moins.

168. Concernant six des requérants (de la sixième requérante au onzième requérant), on ne leur a proposé des cours de soutien en croate qu'en troisième année, alors qu'ils avaient été placés dans des classes réservées dès la première année.

169. Les treizième, quatorzième et quinzième requérants n'ont bénéficié de cours de soutien en langue qu'en première année. Or ils ont effectué toute la suite de leur scolarité primaire dans des classes réservées.

170. Seul le douzième requérant a bénéficié de cours de soutien systématiques en langue en première, deuxième et troisième années. Il est néanmoins resté affecté à une classe réservée pendant la totalité de sa scolarité primaire.

171. Quoi qu'il en soit, même de tels cours de soutien en croate ne pouvaient au mieux que compenser en partie l'absence de programme spécialement conçu pour répondre aux besoins d'élèves placés dans des classes séparées au motif qu'ils n'avaient pas une maîtrise suffisante du croate.

#### c) La procédure de transfert et de suivi

172. S'agissant du passage de classes réservées à des classes mixtes, le Gouvernement a soutenu tant durant la procédure interne que devant la Cour que le critère d'homogénéité des classes avait joué un rôle important dans l'absence de transfert des requérants dans des classes mixtes. Toutefois, comme indiqué plus haut, le placement des requérants dans des classes réservées aux Roms ne pouvait passer pour viser un but légitime que s'il avait pour finalité de permettre aux intéressés d'atteindre un niveau suffisant en croate et d'être transférés dans des classes mixtes dès ce niveau atteint.

173. A cet égard, il faut noter qu'aucun programme n'a été mis sur pied pour répondre aux besoins particuliers des enfants roms ayant des connaissances linguistiques insuffisantes et prévoyant un calendrier pour les différentes phases d'acquisition des compétences linguistiques nécessaires. En conséquence, la Cour estime que la période que les requérants ont passée dans des classes réservées n'a

pas suffi pour assurer leur transfert immédiat et automatique dans des classes mixtes dès le niveau linguistique adéquat atteint.

174. Dans les commentaires précités soumis en réponse à l'avis sur la Croatie du Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, le Gouvernement a déclaré : « [c]ette pratique [consistant à inscrire les enfants roms dans des classes séparées] ne concerne que les 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> classes de l'école primaire ; par la suite, les enfants sont scolarisés avec des enfants d'autres nationalités » (paragraphe 69 ci-dessus). La Cour renvoie également au deuxième avis sur la Croatie adopté le 1<sup>er</sup> octobre 2004 par le Comité consultatif, qui a estimé que « les enfants ne devraient pas être placés dans des classes de rattrapage séparées sur la seule base de leur appartenance à une minorité nationale, mais sur la base [des capacités et besoins des individus concernés] et, là où un tel placement est jugé nécessaire, seulement pour une durée limitée » (paragraphe 70 ci-dessus).

175. Or les requérants ont tous passé une partie importante de leur scolarité dans des classes réservées. Cinq d'entre eux (du onzième requérant à la quinzième requérante) ont été placés dans des classes réservées pendant leurs huit années de primaire, tandis que les neuf autres (de la deuxième requérante au dixième requérant) ont fréquenté alternativement des classes réservées aux Roms et des classes mixtes. Il n'existait toutefois aucune procédure particulière de suivi. Bien que certains requérants aient à certaines périodes fréquenté des classes mixtes, le Gouvernement n'a pas indiqué que des rapports individuels eussent été établis pour chacun d'eux au sujet de ses progrès dans l'apprentissage du croate. De tels rapports auraient pourtant été nécessaires pour garantir l'objectivité et pour identifier les domaines où subsistaient des problèmes, qui auraient ensuite pu être résolus au besoin à l'aide de mesures supplémentaires. L'absence de procédure de suivi imposée et transparente a laissé une large place à l'arbitraire.

d) Le taux élevé d'absentéisme et d'abandon

176. L'un des problèmes mis en lumière dans les rapports des organes du Conseil de l'Europe relatifs à la Croatie est le taux élevé d'absentéisme et d'abandon scolaire chez les enfants roms. Dans le deuxième rapport de l'ECRI sur la Croatie publié le 3 juillet 2001, il est indiqué que « [b]eaucoup de ces enfants ne vont pas à l'école, soit qu'ils l'aient quittée prématurément, soit qu'ils n'y soient jamais allés » (paragraphe 66 ci-dessus). Cette observation est confirmée dans le troisième rapport de l'ECRI sur la Croatie publié le 14 juin 2005, aux termes duquel « [d]e nombreux enfants roms quittent l'école très tôt » (paragraphe 67 ci-dessus). Il ressort des statistiques fournies par les requérants pour le comté de Međimurje, non réfutées par le Gouvernement, que 84 % des élèves roms abandonnent leurs études avant la fin du primaire. En l'espèce, les requérants ont tous sans exception quitté l'école à l'âge de quinze ans sans avoir terminé leurs études primaires. Leurs dossiers scolaires montrent un fort absentéisme.

177. Les autorités croates ne peuvent certes pas être tenues pour seules responsables de ce qu'un aussi grand nombre d'élèves ne vont pas jusqu'au bout de l'instruction primaire ou ne parviennent pas à atteindre un niveau de maîtrise de la langue satisfaisant, mais un taux aussi élevé d'abandon chez les élèves roms dans le comté de Međimurje appelle à mettre en place des mesures positives notamment afin de sensibiliser la population rom à l'importance de l'éducation et d'aider les requérants à surmonter les difficultés qu'ils avaient pour suivre le programme scolaire. Il apparaît donc que des mesures supplémentaires telles qu'une participation active et structurée des services sociaux compétents étaient nécessaires pour surmonter ces difficultés. Or, d'après le Gouvernement, les services sociaux n'ont été

informés d'un manque d'assiduité que pour le cinquième requérant. Aucun renseignement précis n'a été communiqué quant aux suites éventuellement données à cette information.

e) La participation des parents des requérants

178. Le Gouvernement insiste sur la passivité des parents et sur leur absence d'objection au placement de leurs enfants dans des classes séparées, ainsi que sur le fait qu'ils n'ont pas demandé leur transfert dans des classes mixtes. A cet égard, les conclusions suivantes énoncées dans l'arrêt D.H. et autres (précité) paraissent pertinentes : « 202. Pour ce qui est du consentement parental, la Cour note que celui-ci constituait, selon le Gouvernement, l'élément décisif sans lequel le placement des requérants dans des écoles spéciales n'aurait pas eu lieu. Une différence de traitement ayant été établie en l'espèce, un tel consentement signifierait donc l'acceptation de cette différence, fût-elle discriminatoire, c'est-à-dire la renonciation au droit de ne pas subir de discrimination. La jurisprudence de la Cour exige néanmoins que la renonciation à un droit garanti par la Convention – pour autant qu'elle soit licite – se trouve établie de manière non équivoque, qu'elle ait lieu en connaissance de cause, c'est-à-dire sur la base d'un consentement éclairé (Pfeifer et Plankl c. Autriche, 25 février 1992, §§ 37-38, série A no 227) et qu'elle soit effectuée sans contrainte (Deweert c. Belgique, 27 février 1980, § 51, série A no 35).

203. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour n'est pas convaincue que les parents des enfants roms, en tant que membres d'une communauté défavorisée et souvent sans instruction, fussent capables d'évaluer tous les aspects de la situation et les conséquences de leur consentement. (...)

204. Rappelant l'importance fondamentale de la prohibition de la discrimination raciale (Natchova et autres, précité, § 145 ; Timichev, précité, § 56), la Grande Chambre considère que, à supposer même que les conditions énoncées dans le paragraphe 202 ci-dessus étaient réunies, l'on ne saurait admettre la possibilité de renoncer au droit de ne pas faire l'objet d'une telle discrimination. En effet, cette renonciation se heurterait à un intérêt public important (voir, mutatis mutandis, Hermi c. Italie [GC], no 18114/02, § 73, CEDH 2006-XII). » 179. Le même raisonnement s'applique en l'espèce, les parents des requérants ne s'étant pas opposés au placement de leurs enfants dans des classes réservées aux Roms et n'ayant pas demandé leur transfert dans des classes mixtes.

f) Conclusion

180. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire D.H. et autres, précitée, des travaux de l'ECRI et du rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la situation en matière de droits de l'homme des Roms, Sintis et Gens du voyage en Europe (daté du 15 février 2006, paragraphes 73-76), la scolarisation des enfants roms dans des conditions satisfaisantes soulève de grandes difficultés dans un certain nombre d'Etats européens. Les autorités croates ont choisi de s'attaquer au problème. Toutefois, dans leurs efforts pour parvenir à l'intégration sociale et éducative du groupe défavorisé que forment les Roms, elles se sont heurtées à de nombreuses difficultés tenant notamment aux particularités culturelles de cette minorité et à une certaine hostilité qu'auraient manifestée les parents d'enfants non roms. Comme la Grande Chambre l'a constaté dans l'arrêt D.H. et autres, précité, il n'est pas facile de choisir le meilleur moyen de résoudre les difficultés d'apprentissage d'enfants n'ayant pas une connaissance suffisante de la langue dans laquelle l'enseignement est dispensé. Cela implique de procéder à un exercice difficile de mise en balance des divers intérêts en jeu. Pour ce qui est de la définition et de l'aménagement du programme des études, il s'agit, dans une large mesure, d'un

problème d'opportunité sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer (D.H. et autres, précité, § 205, et Valsamis c. Grèce, 18 décembre 1996, § 28, Recueil 1996-VI).

181. Néanmoins, chaque fois que les autorités nationales se voient reconnaître une marge d'appréciation susceptible de porter atteinte au respect d'un droit protégé par la Convention, il convient d'examiner les garanties dont dispose l'individu pour déterminer si l'Etat défendeur n'a pas fixé le cadre réglementaire en outrepassant les limites de son pouvoir discrétionnaire (Buckley, précité, § 76, et Connors, précité, § 83).

182. Les faits de la cause indiquent que les dispositions prises pour la scolarisation des enfants roms n'étaient pas accompagnées de garanties suffisantes de nature à assurer que, dans l'exercice de sa marge d'appréciation dans le domaine de l'éducation, l'Etat tienne suffisamment compte des besoins particuliers de ces enfants en tant que membres d'un groupe défavorisé (voir, mutatis mutandis, Buckley, précité, § 84, et Connors, précité, § 84). De plus, en vertu de ces dispositions, les requérants ont été placés dans des classes séparées appliquant un programme adapté dont on ne connaît toutefois pas le contenu exact. Faute de transparence et de critères clairement définis en matière de transfert dans les classes mixtes, les requérants sont restés dans des classes réservées aux Roms pendant de longues périodes, parfois même pendant toute la durée de leur scolarité primaire.

183. La possibilité de poursuivre leurs études offerte aux enfants roms n'ayant pas achevé leur scolarité primaire à l'âge de quinze ans constitue un élément très positif. Après avoir quitté l'école primaire, les requérants pouvaient s'inscrire à des cours du soir financés par l'Etat et dispensés à Čakovec (une ville proche) afin de terminer leur instruction. Alors que tous les frais étaient payés par l'Etat, trois seulement des requérants se sont prévalus de cette possibilité et un seul a effectivement suivi les cours du soir jusqu'au bout. Cependant, la plupart de ces innovations sont apparues après la période à prendre en compte en l'espèce et ne sauraient remédier aux lacunes dans l'instruction des requérants qui sont décrites plus haut.

184. En bref, tout en reconnaissant les efforts accomplis par les autorités croates pour veiller à la scolarisation des enfants roms, la Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, il n'existait pas de garanties propres à assurer la formation et le maintien d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but légitime visé. Il s'ensuit que le placement des requérants dans des classes réservées aux Roms à certaines périodes de leurs études primaires était dépourvu de justification objective et raisonnable.

185. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole no 1.

186. Eu égard à cette conclusion, il n'y a lieu d'examiner aucune question distincte sous l'angle de l'article 2 du Protocole no 1 pris isolément.