



Strasbourg, le 25 octobre 2005

ACFC/INF/OP/II(2005)003

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Deuxième Avis sur l'Italie
Adopté le 24 février 2005

RESUME

A la suite de l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2001 et de la Résolution du Comité des Ministres en juillet 2002, l'Italie a pris des mesures en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre. Ce processus comporte des efforts appréciables visant à mettre en œuvre un cadre législatif cohérent destiné à assurer une protection générale aux minorités linguistiques historiques reconnues. Il y a eu un développement réjouissant des projets éducationnels pour la promotion des langues et des cultures des minorités et une série d'initiatives ont été prises au niveau municipal pour encourager l'utilisation des langues minoritaires dans leurs aires territoriales de protection.

Des démarches supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations résultant du suivi de la Convention-cadre. Ainsi, des mesures plus résolues doivent être prises pour donner effet aux dispositions légales prévoyant un accroissement du nombre de programmes diffusés dans les langues minoritaires. En outre, le soutien aux projets éducationnels doit être renforcé, y compris au niveau des ressources, de façon à permettre à de tels projets de s'inscrire dans la durée.

La persistance de différends politiques, juridiques et techniques quant à la définition de son champ d'application territorial continue d'empêcher la mise en œuvre de la loi 38/01 sur la minorité slovène.

Le manque de protection juridique, au niveau de l'Etat, pour les Rom, Sinti et Gens du voyage doit être traité par les autorités et il reste à développer une stratégie globale d'intégration au niveau national, en consultation avec les personnes concernées.

TABLE DES MATIERES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi	4
Cadre législatif et régimes asymétriques de protection	4
Situation des Rom, Sinti et Gens du voyage	5
Médias	6
Education	6
Participation	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	8
Délimitation des aires territoriales spécifiques de protection	8
Statut des Rom, Sinti et Gens du voyage	10
Collecte de données	12
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	13
Changements institutionnels et juridiques en matière de discrimination	13
Situation des Rom, Sinti et Gens du voyage	15
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	17
Conditions permettant aux personnes appartenant à une minorité de préserver et de développer leur culture	17
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	19
Esprit de tolérance et dialogue interculturel	19
Stéréotypes dans les médias	21
Actes de discrimination, d'hostilité ou de violence envers les Rom, Sinti et Gens du voyage	21
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	22
Radiodiffusion pour les minorités dans les médias électroniques	22
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	24
Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives	24
Cartes d'identité bilingues	26
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	27
Formation des enseignants et accès aux manuels scolaires	27
Education des enfants rom	28
ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	29
Education privée pour les minorités nationales	29
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	29
Enseignement des ou dans les langues minoritaires	29
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	31
Participation des minorités linguistiques historiques au niveau national	31
Participation au niveau régional	32
Représentation des minorités dans la fonction publique	33
Participation des Rom, Sinti et Gens du voyage	34
III. REMARQUES CONCLUSIVES	35
Evolutions positives	35
Sujets de préoccupation	35
Recommandations	36

**COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES**

DEUXIEME AVIS SUR L'ITALIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent avis le 24 février 2005 conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le deuxième Rapport étatique (ci-après : le Rapport étatique) reçu le 14 mai 2004 et les informations écrites émanant d'autres sources ainsi que les informations recueillies par le Comité consultatif auprès du Gouvernement et des organisations non gouvernementales lors de sa visite à Trieste, Udine et Rome du 10 au 14 janvier 2005.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif portant sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Italie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés article par article figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Les deux chapitres font fréquemment référence au « follow-up » donné aux constats du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, contenus dans le premier Avis du Comité consultatif sur l'Italie adopté le 14 septembre 2001, et dans la Résolution du Comité des Ministres adoptée le 3 juillet 2002.
4. Les remarques conclusives, figurant au chapitre III, pourraient servir de base aux prochaines Conclusions et Recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Italie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités italiennes et avec les représentants des minorités nationales et autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception afin de promouvoir un processus transparent permettant l'implication de l'ensemble des acteurs concernés.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. L'Italie a adopté une approche constructive à l'égard de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Elle a, par exemple, accueilli un séminaire de « follow-up » pour examiner, avec des représentants des minorités et du Comité consultatif, les progrès accomplis dans les différentes régions visées par l'application de dispositions essentielles de la législation interne donnant effet à la Convention-cadre. Un certain nombre d'autres séminaires consacrés à la protection des minorités se sont aussi tenus en Italie et ont contribué à mieux faire connaître la Convention-cadre.

7. Lors de la rédaction du Rapport étatique, les autorités n'ont pas, ce qui est regrettable, sollicité les vues des associations représentant les minorités, ni celles d'acteurs importants comme le Comité institutionnel paritaire établi par la loi n° 38 du 23 février 2001 sur la protection de la minorité linguistique slovène dans la région du Frioul-Vénétie Julienne. En outre, le rapport étatique contient très peu d'informations sur la mise en œuvre de la Convention-cadre en pratique et il aurait été utile de l'étoffer au moyen de contributions des régions et provinces concernées. Dans le même sens, les autorités auraient pu solliciter une contribution de la part de l'association faîtière des minorités linguistiques historiques (CONFEMILI), ainsi que d'autres associations représentant des minorités. Dans le cadre du prochain cycle de suivi, des efforts complémentaires devraient être faits pour élaborer le Rapport étatique de manière plus participative. On peut se féliciter que le Ministère de l'intérieur, lors de la visite du Comité consultatif en Italie, se soit déclaré prêt à consulter les associations des minorités dès le début, de telle sorte que leurs préoccupations soient prises en compte dans le prochain Rapport étatique.

Cadre législatif et régimes asymétriques de protection

8. Le cadre juridique et institutionnel de l'Italie pour la protection des minorités se caractérise par la coexistence de régimes de protection asymétriques prenant en compte la diversité des situations. Par exemple, les minorités habitant trois régions dotées d'une autonomie spéciale, à savoir la Vallée d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie Julienne bénéficient d'une protection beaucoup plus forte que celles qui vivent dans des régions à statut ordinaire. Cela est dû à des facteurs historiques et autres, dont l'existence de liens forts entre certaines minorités vivant dans ces régions et leurs Etats parents respectifs. Même entre les régions autonomes précitées, des différences importantes demeurent, en ce sens, par exemple, que le bilinguisme est garanti dans une très large mesure dans la Vallée d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige, mais pas dans le Frioul-Vénétie Julienne.

9. Dans ce contexte, il est positif que la loi n° 482 du 15 décembre 1999 sur la protection des minorités linguistiques historiques prévoit, pour la première fois, des droits importants dans les domaines de l'éducation, des médias et de l'usage public des langues minoritaires et que ces droits puissent être exercés sur l'ensemble du territoire italien et soient reconnus à des minorités dont la situation et les besoins sont souvent très différents de ceux des minorités qui vivent dans des régions bénéficiant d'une autonomie spéciale. Bien qu'il couvre seulement douze minorités qu'il est convenu

d'appeler « minorités linguistiques historiques » et non les Rom, Sinti et Gens du voyage (voir les commentaires formulés à ce sujet, dans la section « situation des Rom, Sinti et Gens du voyage, ci-dessous), cet instrument législatif servira certainement à compenser les différences notables de traitement entre minorités et même entre différents groupes appartenant à la même minorité. Il est crucial, par conséquent, d'en accélérer l'application et de remédier à ses insuffisances, en particulier la procédure quelque peu rigide concernant l'affectation de crédits budgétaires, y compris leurs bénéficiaires.

10. La protection de la minorité slovène devrait également être considérablement améliorée par la loi n° 38 du 23 février 2001 sur la protection de la minorité linguistique slovène de la région du Frioul-Vénétie Julienne. Il est regrettable que la mise en œuvre de cet instrument législatif n'ait pas vraiment débuté à ce jour en raison de différends politiques, juridiques et techniques qui persistent quant à la définition de son champ d'application territorial. On peut penser, toutefois, qu'un certain nombre de mesures prévues par la loi pourraient être prises sans plus tarder s'agissant d'un certain nombre de municipalités dont l'inclusion dans le champ d'application territorial de la loi ne pose pas de problèmes particuliers. Une telle approche pragmatique montrerait que les pouvoirs publics respectent leurs engagements à l'égard de la minorité slovène et compléterait les efforts appréciables accomplis au niveau régional pour renforcer la position des minorités, notamment par l'adoption d'un nouveau statut pour la région.

Situation des Rom, Sinti et Gens du voyage

11. A la différence des douze minorités linguistiques historiques qui sont protégées par la loi 482/99, les Rom, Sinti et Gens du voyage, que le Gouvernement estime à juste titre protégés par la Convention-cadre, sont dépourvus de protection juridique à portée générale au niveau de l'Etat puisque la loi 482/99 ne les englobe pas dans son champ d'application personnel. Il y a là un motif particulier de préoccupation, car les dispositions légales et réglementaires sur les Rom, Sinti et Gens du voyage adoptées par plusieurs régions sont manifestement inadéquates : en effet, elles sont disparates, manquent de cohérence et sont orientées excessivement vers les questions sociales et d'immigration, aux dépens de la promotion de l'identité, y compris la langue et la culture.

12. Les Rom, Sinti et Gens du voyage restent confrontés à une discrimination très répandue et à des difficultés particulières dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de l'emploi et du logement. En outre, un grand nombre d'entre eux sont aujourd'hui encore isolés dans de vastes camps aux abords des grandes villes, dans lesquelles les conditions de vie sont déplorables. Cette situation regrettable est due en partie à l'attitude des autorités elles-mêmes, qui tendent à considérer que le placement des Rom, Sinti et Gens du voyage dans des camps est un moyen approprié pour leur permettre de continuer à vivre en « nomades ». Dans ce contexte, une action résolue devrait être menée au niveau de l'Etat pour assurer la protection juridique des Rom, Sinti et Gens du voyage et les efforts devraient être intensifiés pour remédier à des conditions de vie inférieures à la norme dans les camps.

13. Parallèlement, il existe un besoin urgent de développer une stratégie globale d'intégration à long terme, avec un accent particulier sur l'éducation, par laquelle les

autorités étatiques assureraient une coordination appropriée, en consultation avec les intéressés, des diverses initiatives prises aux niveaux municipal et régional. L'absence presque complète de participation des Rom, Sinti et Gens du voyage reste un motif de préoccupation et il conviendrait d'y remédier en priorité.

Médias

14. Des programmes de radio et de télévision d'un volume appréciable sont diffusés en français, allemand, ladin et slovène par l'opérateur de service public (RAI) depuis un certain temps. L'article 12 de la loi 482/99 a introduit une base légale permettant un développement notable des programmes dans d'autres langues. De tels programmes, financés principalement par les autorités régionales, ont été extrêmement limités jusqu'ici et il serait nécessaire, en conséquence, de parvenir à une structure de programmes plus équitable dans toutes les langues minoritaires.

15. Malgré la nouvelle garantie législative précitée, on n'a pas enregistré de progrès réel dans le développement de programmes, près de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi 482/99. En raison de leur autonomie limitée et malgré leurs efforts appréciables, les antennes régionales de la RAI n'ont pas été en mesure de surmonter les résistances persistantes dans ce domaine. Ce défaut de mise en œuvre perpétue les différences de traitement importantes qui existent dans ce domaine, aux dépens, notamment, de minorités relativement importantes numériquement comme les Frioulans dont les demandes répétées pour obtenir des programmes complémentaires ont été rejetées jusqu'ici. Des efforts s'imposent donc pour accélérer la mise en œuvre de l'article 12 de la loi 482/99 puisque le Comité paritaire *ad hoc* institué entre la RAI et le Ministère de la communication n'a pas produit de résultat concret jusqu'ici. De tels efforts sont nécessaires afin de donner pleinement effet à l'article 9 de la Convention-cadre, et ce pour toutes les minorités.

16. La réception des programmes existants n'est en outre pas toujours possible dans la totalité de la zone traditionnellement habitée par les minorités concernées. Tel est notamment le cas pour les Ladins vivant dans la province de Belluno et les Slovènes de la province d'Udine. Etant donné qu'il semble techniquement possible d'élargir la transmission de ces programmes au moins à des parties des provinces concernées, les autorités compétentes devraient se montrer plus disposées à remédier à cette insuffisance de longue date.

Education

17. Un développement positif des projets éducatifs tendant à promouvoir les langues et cultures minoritaires a été constaté après l'entrée en vigueur de la loi 482/99. Selon les représentants des minorités, cette évolution illustre le rôle central joué par le processus d'éducation afin d'aider les minorités à préserver et développer leur langue et leur culture. Il importe donc d'introduire, dans le cadre des affectations budgétaires totales prévues par la loi 482/99, plus de souplesse dans les procédures financières en vue de renforcer l'aide attribuée dans ce domaine.

18. L'expérience acquise au cours des quatre dernières années donne à penser que certaines minorités n'ont pu tirer pleinement parti des nouvelles possibilités juridiques de développer l'enseignement de leur langue et de leur culture. L'explication de ce

phénomène tient en partie au fait que des interprétations divergentes de la loi 482/99 tendent à affaiblir l'obligation imposée aux établissements scolaires d'introduire un enseignement relatif aux langues et cultures minoritaires dans les municipalités qui se trouvent dans les aires territoriales de protection. De plus, il est difficile, en raison de la planification annuelle des projets, d'élaborer des programmes durables fondés sur des objectifs pédagogiques communs auxquels souscriraient toutes les écoles concernées. Il serait souhaitable, par conséquent, d'envisager le traitement de ces facteurs qui entravent les progrès dans le domaine de l'éducation.

Participation

19. La participation des représentants des minorités linguistiques historiques reconnues s'est améliorée ces dernières années, aux niveaux tant national que régional, grâce à leur inclusion dans divers organes, comme le Comité technique relevant de la loi 482/99 et le Comité institutionnel paritaire ayant pour tâche de concourir à l'application de la loi 38/01. Néanmoins, il serait possible de renforcer cette participation en permettant aux représentants des minorités d'exprimer plus systématiquement leurs vues au sein des organes techniques existants et peut-être également, en créant une structure de consultation spécifique pour institutionnaliser un tel dialogue. Il est nécessaire d'assurer un suivi plus régulier de la représentation des personnes appartenant aux minorités dans la fonction publique et, là où cela est approprié, d'adopter de nouvelles mesures spéciales dans ce domaine.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE

Délimitation des aires territoriales spécifiques de protection

Constats du premier cycle

20. Le premier Avis du Comité consultatif et la Résolution correspondante du Comité des Ministres se sont félicités de l'adoption d'un cadre législatif cohérent visant à assurer la protection des douze minorités linguistiques historiques reconnues au niveau national. Ces textes ont cependant souligné que ce cadre ne pourra être appliqué dans son intégralité que lorsque les périmètres de protection destinés à chaque minorité seront délimités. De même, le Comité consultatif et le Comité des Ministres ont mis l'accent sur la nécessité de rester attentif à la mise en œuvre de la loi relative à la protection de la minorité linguistique slovène de la région du Frioul-Vénétie Julienne.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

21. Le champ d'application géographique de la loi n° 482 du 15 décembre 1999 « définissant un cadre normatif en matière de protection des minorités linguistiques historiques »¹ (ci-après dénommée « loi 482/99 ») a été défini à travers un certain nombre de décisions prises par les conseils provinciaux à l'initiative du tiers des conseillers municipaux concernés ou de 15% des citoyens d'une municipalité donnée. Cela représente un processus « ascendant » louable. Ce processus a permis d'établir une liste assez complète des municipalités dans lesquelles des personnes appartenant aux minorités concernées ont pu se prévaloir de nombre de droits et mesures prévus par la loi 482/99. Il pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir d'ajuster ces zones spécifiques de protection. Il est en effet important de ne pas considérer cette liste de municipalités comme définitivement figée et de garder à l'esprit qu'elle devra évoluer avec le temps.

22. Bien que le procédure de délimitation du champ d'application géographique de la loi n° 38 du 23 février 2001 sur la protection de la minorité linguistique slovène de la région du Frioul-Vénétie Julienne (ci-après dénommée « loi 38/01 ») ait connu de sérieuses difficultés (voir la rubrique « questions non résolues » ci-dessous), il est encourageant de constater que la très grande majorité des communes concernées ont été identifiées sans difficulté particulière dans les provinces d'Udine et de Gorizia.

¹ Le champ d'application de la loi 482/99 est défini à l'article 2. Celui-ci établit que « la République protège la langue et la culture des populations albanaise, catalane, allemande, grecque, slovène et croate ainsi que les populations parlant le français, le franco-provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde ». Les Rom, Sinti et Gens du voyage ont été exclus du champ d'application de la loi 482/99 au stade des délibérations parlementaires, mais le Gouvernement estime qu'ils peuvent s'appuyer sur la protection prévue par la Convention-cadre.

b) Questions non résolues

23. La délimitation de zones spécifiques de protection, aux termes de la loi 38/01, s'appuie également sur un processus « ascendant ». Ainsi, sur requête d'un tiers des conseillers municipaux concernés ou de 15% des citoyens d'une municipalité donnée, cette dernière, ou une partie de celle-ci, peut être incluse dans la liste. Malgré les quatre années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi 38/01, ce processus de délimitation n'est cependant pas achevé.

24. Cette situation regrettable, qui a empêché jusqu'ici la bonne application de presque toutes les dispositions prévues dans la loi 38/01, est due à un certain nombre de facteurs dont la nature est autant technique que politique. Il apparaît par exemple que le Comité institutionnel paritaire ne fonctionne pas de manière appropriée. Celui-ci, établi aux termes de l'article 3 de la loi 38/01², a pour objectif principal de dresser la liste des communes (ou des parties de communes) dans lesquelles la minorité slovène est traditionnellement présente et de transmettre cette liste à la Présidence de la République pour accord. Le travail du Comité institutionnel paritaire est en effet freiné par des facteurs divers, parmi lesquels on relève une obstruction qui serait systématique de la part de certains de ses membres, une difficulté à réunir le quorum, un processus de nomination des membres contraignant, y compris lorsqu'il s'agit du remplacement de ses membres sortants (voir les commentaires relatifs à l'article 15, ci-dessous).

25. Cette absence de progrès est d'autant plus regrettable que l'inclusion dans le projet de liste de la grande majorité des communes concernées, surtout dans les provinces de Udine et de Gorizia, n'a pas posé de difficulté particulière. Le principal point de désaccord porte sur l'insertion ou non de certains quartiers centraux de la municipalité de Trieste dans la liste définitive. Le Comité consultatif souligne cependant qu'à cet égard, quel que soit le choix définitif, les conséquences pratiques resteront essentiellement les mêmes. En effet, le paragraphe 4 de l'article 8 de la loi 38/01 prévoit quoi qu'il en soit, la mise en place d'un seul bureau administratif dans les quartiers centraux de Trieste traitant toutes les requêtes en slovène. La controverse concernant le statut de Trieste, en grande partie symbolique et politique, ne devrait donc pas constituer un argument permettant de justifier les manquements constants dans la mise en œuvre de la loi 38/01 dans les zones d'ores et déjà délimitées de la région du Frioul-Vénétie Julienne (voir également les commentaires relatifs aux articles 5 et 14, ci-dessous). Dans ce contexte, il convient de rappeler que la protection de la minorité slovène dans la région du Frioul-Vénétie Julienne est aussi solidement établie au niveau international, en vertu du Statut spécial sur Trieste annexé au protocole de Londres de 1954. Cette protection doit être rendue effective par l'adoption de législations, notamment dans le domaine de l'éducation et de la culture, mais aussi par l'accord d'Osimo, signé par l'Italie et la République socialiste fédérative de Yougoslavie le 10 novembre 1975.

² Conformément à l'article 3, paragraphe 1 de la loi 38/01, le Comité institutionnel paritaire est composé de vingt membres, parmi lesquels dix doivent être des citoyens italiens de langue slovène.

Recommandations

26. L'Italie devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre rapide de la loi 38/01 dans les nombreuses municipalités dont l'inclusion dans la liste n'a soulevé aucune objection. Cette opération devrait être menée à terme sans attendre nécessairement le règlement de la controverse touchant la municipalité de Trieste. Sur ce point, une attention accrue des autorités est nécessaire.

27. Concernant les lois 482/99 et 38/01, dont le champ d'application territorial doit se baser sur une liste de municipalités approuvée par les autorités politiques compétentes, l'Italie devra à l'avenir garder à l'esprit qu'il est important de ne pas considérer ces listes comme définitivement figées dans la mesure où leur extension pourrait, à l'avenir, se révéler nécessaire afin de refléter des changements démographiques et autres résultant, notamment, d'un accroissement de la mobilité.

Statut des Rom, Sinti et Gens du voyage

Constats du premier cycle

28. Le premier Avis du Comité consultatif a accueilli avec satisfaction l'inclusion des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le champ d'application de la Convention-cadre de la part des autorités italiennes. Il a cependant souligné, dans le même temps, l'absence d'instrument juridique au niveau national leur garantissant une protection globale. Le Comité consultatif a également noté que les initiatives de soutien à la culture des Rom, Sinti et Gens du voyage n'étaient soutenues par les autorités qu'avec parcimonie. Dans sa Résolution correspondante, le Comité des Ministres soulignait le caractère toujours inadapté des dispositions existantes concernant la protection de l'identité et de la culture rom.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

29. Lors des délibérations parlementaires, les Rom, Sinti et Gens du voyage ont été exclus du champ d'application de la loi 482/99 au motif qu'une loi *ad hoc* était nécessaire pour régler leur situation. Suite à cette décision, trois projets de loi concernant le statut et les droits des Rom, Sinti et Gens du voyage ont été soumis à la Chambre des députés en 2001.

30. Lors de sa visite en Italie, le Comité consultatif a noté avec intérêt l'intention du Ministère de l'intérieur de demander à la Commission technique chargée de l'application de la loi 482/99 d'examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de cette loi aux Rom, Sinti et Gens du voyage et d'élargir la composition de ladite commission en y incluant des représentants des Rom et des autres ministères concernées (voir les commentaires relatifs à l'article 15, ci-dessous).

b) Questions non résolues

31. Malgré ces tentatives du Gouvernement italien de résoudre la question de la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage sur le plan législatif au niveau national, il

semble que les principales forces politiques italiennes n'aient pas vraiment la volonté d'élaborer une loi spécifique pour protéger la langue, la culture et l'identité de ces personnes, comme en atteste le fait que les trois projets de loi susmentionnés n'ont pas été adoptés par la Parlement.

32. Bien que l'inclusion des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le champ d'application de la Convention-cadre par les autorités italiennes constitue un pas positif, il y a lieu de s'inquiéter du manque d'intérêt accordé aux besoins spécifiques de ceux d'entre eux qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne, car ils sont traités par les autorités dans la seule perspective de l'immigration. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que l'application générale du critère de la citoyenneté peut être à l'origine de problèmes liés à certaines garanties dans des domaines importants qui relèvent de la Convention-cadre, tels que la non-discrimination et l'éducation.

33. Il s'agit là d'un sujet particulier de préoccupation car les lois relatives aux Rom, Sinti et Gens du voyage existantes, adoptées par plusieurs régions, sont manifestement inappropriées. Elles sont disparates, manquent de cohérence et privilégient les questions sociales et les problèmes d'immigration au détriment de la promotion de leur culture, qui n'est pas perçue comme un apport enrichissant et digne d'intérêt pour la société italienne. Ces législations régionales réduisent souvent la culture des Rom, Sinti et Gens du voyage au mode de vie que l'on présume itinérant de ces personnes, mode de vie qui tend à être abordé comme un problème. Même lorsque ces lois régionales contiennent des éléments utiles à la promotion de la langue et de la culture rom, elles finissent par ne plus être considérées comme des priorités des politiques gouvernementales, ni au niveau national ni au niveau régional. Ainsi, la loi 11/88, adoptée par la région du Frioul-Vénétie Julienne en mars 1988, n'a-t-elle été suivie d'aucune dotation budgétaire depuis 2001.

34. L'absence d'une protection légale appropriée pour les Rom, Sinti et Gens du voyage est d'autant plus grave qu'il n'existe pas encore de stratégie globale et cohérente pour les Rom, à laquelle toutes les autorités adhéreraient, au niveau de l'État, des régions, des provinces ou des municipalités (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous).

Recommandations

35. Les autorités italiennes devraient se fixer pour priorité de prendre les mesures nécessaires dans le domaine législatif pour assurer une protection légale aux Rom, Sinti et Gens du voyage, afin que ces personnes puissent mieux préserver leur identité et leur culture et continuer de les développer. Plus généralement, un engagement plus ferme est nécessaire de la part des autorités et ce, à tous les niveaux, afin d'améliorer de manière tangible la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage, y compris de ceux qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne.

36. En ce qui concerne les conditions de vie des Rom, Sinti et Gens du voyage vivant dans des camps ainsi que la discrimination à laquelle ces personnes continuent à être confrontées en pratique, le Comité consultatif se réfère à ces recommandations relatives aux articles 4 et 6 ci-dessous.

Collecte de données

Constats du premier cycle

37. Dans son premier Avis, le Comité consultatif attirait l'attention sur le manque de données statistiques à caractère ethnolinguistique, résultant notamment des recensements nationaux. En effet, à l'exception de la province de Bolzano, les recensements effectués jusqu'ici n'ont comporté aucune question relative à l'appartenance à une minorité nationale ou linguistique. En outre, le Comité consultatif estimait que le système de déclaration individuelle d'appartenance linguistique en place dans la province de Bolzano ne préservait pas de manière satisfaisante le principe de libre affiliation et de la protection des données à caractère ethno-linguistique.

a) Evolutions positives

38. Suite à la délimitation des zones spécifiques de protection, la mise en oeuvre de la loi 482/99 a progressé de manière significative, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de l'utilisation en public des langues minoritaires, pour lesquels de nombreux projets ont été subventionnés. Cette diversité d'expériences locales offre donc la possibilité d'obtenir un éventail de données et de chiffres fiables pouvant être traités au niveau national de manière coordonnée. Ainsi, le Ministère de l'éducation a lancé son propre mécanisme d'évaluation des projets éducatifs financés aux termes de la loi 482/99, ce qui pourra se révéler un instrument utile pour orienter les futures initiatives de l'État dans ce domaine en faveur des minorités.

39. En janvier 2005, le Département des droits civils et de l'immigration du Ministère de l'intérieur a présenté un rapport de suivi sur la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage s'appuyant sur les informations fournies par les municipalités concernées par le biais des préfetures. Ce rapport ne couvre pas l'ensemble des provinces dans lesquelles les Rom, Sinti et Gens du voyage résident, mais il contient des informations statistiques fiables concernant notamment le nombre de Rom, Sinti et Gens du voyage vivant dans les différentes municipalités concernées, leur implantation, les éléments entravant leur accès à l'égalité socio-économique et leur degré de participation à la vie publique.

40. En ce qui concerne les modalités du système de déclaration individuelle d'appartenance linguistique utilisé dans la province de Bolzano, il est positif de constater qu'elles font l'objet d'un réexamen constant, ainsi que l'explique le Gouvernement dans ses commentaires sur le premier Avis du Comité consultatif.

b) Questions non résolues

41. Un suivi plus complet de la mise en oeuvre de la loi 482/99, qui serait coordonné au niveau national, fait encore défaut. Il permettrait d'obtenir des données statistiques fiables non seulement sur le nombre estimé de personnes appartenant à des minorités dans les différentes municipalités répertoriées dans la liste, mais également sur les trois piliers de la loi 482/99 que sont les médias, l'utilisation en public des langues minoritaires et l'éducation. Cela pourrait à l'avenir aider les

autorités à définir et à développer des mesures plus ciblées répondant aux besoins des personnes appartenant aux minorités.

42. Les informations, telles que celles contenues dans le rapport de suivi susmentionné sur la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage, n'ont pas été recueillies jusqu'ici de manière systématique au niveau local et n'ont pas été traitées de manière coordonnée par les autorités de l'Etat. Il apparaît également que les Rom, Sinti et Gens du voyage, ainsi que les diverses ONG œuvrant pour le respect de leurs droits, n'ont pas été suffisamment associés au déroulement de ces études, ni au processus de collecte de ces données.

43. Les amendements apportés au décret présidentiel 752/1976 régissant le recensement général de la population dans la province de Bolzano et faisant suite à l'adoption du premier Avis du Comité consultatif ne semblent pas avoir renforcé significativement les garanties de confidentialité concernant les données inscrites dans les formulaires de déclaration individuelle en question. De plus amples adaptations pourraient devoir être mises au point dans le cadre de la préparation du prochain recensement général afin de mieux se conformer aux exigences de l'article 3 de la Convention-cadre. Dans ce contexte, une attention particulière devra être accordée au caractère optionnel de la question relative à l'affiliation ethnolinguistique et à l'exigence selon laquelle aucun désavantage ne doit résulter du choix émis par la personne interrogée.

Recommandations

44. Les autorités sont encouragées à envisager la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme de suivi complet consistant à collecter des informations pratiques et des données statistiques pertinentes sur la mise en œuvre de la loi 482/99 pour orienter leurs politiques à l'égard des minorités.

45. L'Italie devrait, en consultation avec les personnes concernées, poursuivre ses efforts afin de recueillir des données statistiques pertinentes sur les Rom, Sinti et Gens du voyage en vue de faciliter la préparation d'une stratégie appropriée destinée à garantir leur participation effective à la vie culturelle, sociale et économique et à la gestion des affaires publiques.

46. Il faudra envisager à l'avenir d'améliorer les modalités du système de déclaration individuelle d'affiliation linguistique en place dans la province de Bolzano dans le cadre de la préparation du prochain recensement général, de manière à mieux respecter les exigences de l'article 3 de la Convention-cadre.

ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE

Changements institutionnels et juridiques en matière de discrimination

Constats du premier cycle

47. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que la législation italienne contenait des dispositions prohibant la discrimination, mais soulignait que des lacunes subsistaient quant à la protection offerte par le droit civil et le droit

administratif. Il invitait également les autorités à s'assurer que des voies de droit étaient disponibles pour toutes les personnes victimes de discrimination et que des sanctions étaient appliquées autant que nécessaire.

a) Evolutions positives

48. Conformément à l'article 42 de la loi 40/1998 relative à l'immigration et au statut des étrangers, un certain nombre d'instituts de recherche sur la discrimination ont été créés, comme l'Institut de la région du Piémont pour la recherche sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en Italie.

49. Un décret détaillant les dispositions relatives à la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique a été adopté en juillet 2003 afin d'appliquer la Directive du Conseil européen 2000/43/EC du 29 juin 2000 sur le principe d'égalité de traitement des personnes indépendamment de leur origine raciale ou ethnique. Ce décret prévoit également la mise sur pied d'un Bureau pour la promotion de l'égalité de traitement et pour la lutte contre la discrimination, dépendant du Département pour l'égalité des chances de la Présidence du Conseil des Ministres. Cet organe, qui a été effectivement mis en place en 2004 et dont la création a été accompagnée d'une brochure de sensibilisation, est destiné à devenir un point de référence institutionnel dans le suivi de l'efficacité des instruments de lutte contre la discrimination. Le Bureau pour la promotion de l'égalité de traitement et pour la lutte contre la discrimination est chargé de recueillir les plaintes individuelles des personnes potentiellement victimes de discrimination et aura pour mission de les assister lors des procès si elles décident de saisir la justice.

b) Questions non résolues

50. La loi 40/1998 relative à l'immigration et au statut des étrangers définit la discrimination directe et indirecte et prohibe celle-ci dans un certain nombre de domaines tels que l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la formation et aux services sociaux. Il apparaît cependant que les dispositions pertinentes de cette loi ne sont pas souvent utilisées en pratique et qu'elles se concentrent sur la situation des étrangers et des immigrants. Le Comité consultatif note toutefois que des citoyens italiens, notamment des personnes appartenant à des minorités, peuvent aussi être victimes de discrimination. La présence, dans la législation sur l'immigration, de dispositions interdisant la discrimination n'atténue donc pas forcément la nécessité de mettre en place un ensemble plus complet de dispositions civiles et administratives couvrant tous les domaines de la vie. Il faut en outre garder à l'esprit que ces dispositions n'interdisent pas systématiquement la discrimination indirecte et ne permettent pas de faire peser la charge de la preuve sur le défendeur³. Les instituts de recherche sur la discrimination ne semblent pas encore avoir été mis en place dans toutes les régions concernées, mais leurs résultats pourraient à l'avenir servir à orienter les politiques de l'État en matière de lutte contre la discrimination.

51. S'agissant du décret transposant la Directive européenne 2000/43/EC, des craintes ont été exprimées quant à l'absence de garantie de réelle indépendance du

³ Voir le second rapport sur l'Italie adopté par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) le 22 juin 2001, paragraphes 13 à 16.

Bureau pour la promotion de l'égalité de traitement et pour la lutte contre la discrimination et quant au fait qu'aucune disposition ne garantisse le partage authentique de la charge de la preuve entre le requérant se prétendant victime de discrimination et la partie défenderesse. En outre, il semble que seules les associations inscrites sur une liste dressée par le Ministère de l'égalité des chances auront le droit d'ester en justice au nom des victimes de discrimination, ce qui risque de restreindre inutilement l'usage qui pourrait être fait de cette possibilité.

Recommandations

52. Les instituts régionaux de recherche sur la discrimination semblent constituer un moyen intéressant de mieux connaître l'importance de la discrimination en pratique et le Gouvernement pourrait envisager de mettre en place de tels instituts là où ils font défaut. En outre, le Bureau pour la promotion de l'égalité de traitement et pour la lutte contre la discrimination nouvellement créé devrait recevoir le soutien nécessaire. Des efforts devraient être faits pour favoriser à l'avenir une utilisation accrue des constats de ces organes afin de développer des politiques pour lutter contre la discrimination.

53. Les autorités sont encouragées à envisager l'amélioration des garanties de procédures et des voies de droit pour accroître l'efficacité des dispositions légales existantes et étendre leur utilisation en pratique. En outre, les autorités pourraient compléter autant que nécessaire le cadre législatif pour lutter contre la discrimination dans tous les domaines de la vie.

Situation des Rom, Sinti et Gens du voyage

54. Dans son premier Avis, le Comité consultatif exprimait son inquiétude quant aux conditions de logement des Rom, Sinti et Gens du voyage qui vivent isolés du reste de la population dans des camps où les conditions de vie et d'hygiène sont particulièrement difficiles, situation compromettant leur intégration et aggravant leurs difficultés socio-économiques. En outre, le premier Avis du Comité consultatif et la Résolution correspondante du Comité des Ministres appelaient les autorités italiennes à envisager une stratégie globale et cohérente d'intégration en faveur des Rom, Sinti et Gens du voyage.

Questions non résolues

55. Les inquiétudes exprimées à l'égard de la situation déplorable dans laquelle se trouvent les Rom, Sinti et Gens du voyage dans le cadre du premier cycle de suivi restent valables pour le deuxième cycle. En effet, de récents travaux de suivi réalisés par d'autres organes internationaux et ONG laissent à penser que les Rom sont toujours confrontés à une discrimination généralisée et rencontrent encore des difficultés particulières dans l'accès à l'éducation, aux soins, à l'emploi et au logement⁴.

⁴ Voir les observations conclusives sur l'Italie adoptées le 18 mars 2003 par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, paragraphes 20 et 54; voir également les observations écrites soumises par le Centre européen pour les droits des Rom (ERRC) dans la réclamation collective n° 27/2004 contre l'Italie sur la base de la Charte sociale européenne révisée.

56. Lors de sa visite en Italie susmentionnée, la délégation du Comité consultatif a visité le campement rom non autorisé de Casilino 900 à Rome, dans lequel vivent des centaines de personnes - y compris de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés en provenance des Balkans - dans des baraquements dépourvus des commodités les plus élémentaires telles que l'eau courante, l'électricité, la collecte régulière des ordures, etc. Des rapports fiables de différentes ONG et de défenseurs des droits de l'homme attestent que ces conditions insalubres de logement sont constatées dans la plupart des camps qui existent maintenant dans de nombreuses villes italiennes. A ce sujet, le fait qu'un camp soit désigné par les autorités comme « autorisé » ou « non autorisé » ne semble pas refléter une situation différente en pratique. En effet, dans les deux cas, les autorités locales responsables des questions sociales et de logement n'ont pas le soutien financier des autorités nationales et n'assurent que des interventions minimales pour équiper les camps des commodités de base communes, comme les toilettes ou les douches.

57. A l'image de la situation prévalant dans de nombreux autres pays, les Rom, Sinti et Gens du voyage vivant en Italie ne constituent nullement un groupe homogène. En outre, leur situation juridique en termes de résidence est complexe car elle couvre tout un éventail de statuts : immigrés clandestins, demandeurs d'asile, réfugiés, personnes ayant un titre de séjour en règle, ou même citoyens italiens. Un nombre important de Rom, Sinti et Gens du voyage qui sont nés en Italie – y compris des adultes - n'ont toujours pas vu leur statut de résident régularisé. Un petit nombre d'entre eux ont conservé une forme d'existence itinérante ou semi itinérante liée à leurs activités économiques saisonnières mais la grande majorité est sans emploi et se considère comme sédentaire.

58. Or, malgré cette hétérogénéité, le Comité consultatif constate avec une vive inquiétude que le modèle d'intégration souvent préconisé par les autorités reste fondé sur la vie dans des camps, qui serait, selon elles, adaptée aux Rom, Sinti et Gens du voyage pour qu'ils continuent à vivre en tant que « nomades ». En réalité, le fait de vivre dans ces camps isolés de la société italienne rend l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins extrêmement difficile et la situation qui en résulte ne peut pas être considérée comme compatible avec la Convention-cadre. L'absence de perspectives sérieuses d'intégration, en particulier pour les Rom qui, le plus souvent, vivent dans ces camps depuis des années, rend ces personnes - notamment les femmes et les enfants – en particulier vulnérables à toute sorte d'abus, y compris la traite d'êtres humains.

Recommandations

59. L'Italie devrait intensifier ses efforts de façon prioritaire, au niveau local et national, pour assurer aux Rom, Sinti et Gens du voyage vivant dans des camps des conditions de vie décentes. Dans le même temps, l'Italie devrait planifier, en consultation avec les personnes concernées, une stratégie globale d'intégration en faveur des Rom, Sinti et Gens du voyage, en vue de supprimer le placement dans des camps et de garantir l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation et aux soins.

60. Dans le contexte de la stratégie d'intégration précitée, une attention particulière devrait être prise pour répondre aux besoins spécifiques des différents groupes concernés. Si l'amélioration des conditions de vie des Rom s'étant

récemment établis en Italie en tant que demandeurs d'asile ou réfugiés pourrait être légitimement perçue comme extrêmement importante, un accent plus marqué pourrait être mis sur la préservation et le développement de l'identité des Sinti et des Gens du voyage qui sont traditionnellement présents en Italie.

ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE

Conditions permettant aux personnes appartenant à une minorité de préserver et de développer leur culture

Constats du premier cycle

61. Le premier Avis du Comité consultatif et la Résolution correspondante du Comité des Ministres ont accueilli avec satisfaction l'adoption d'un cadre législatif cohérent au niveau national permettant d'améliorer la situation des douze minorités linguistiques historiques reconnues, y compris celles numériquement moins importantes pour lesquelles il importe de mettre en place des mesures visant à préserver leur identité. L'Avis et la Résolution appelaient à des actions particulières pour s'assurer que des mesures soient prises en faveur des minorités traditionnellement établies dans plusieurs provinces et/ou régions ayant des régimes de protection pouvant varier considérablement.

a) Evolutions positives

62. Un certain nombre d'initiatives positives visant à défendre les langues et cultures minoritaires ont été financées notamment dans le domaine de l'éducation par le biais du montant louable de crédits affectés conformément à la loi 482/99. Les représentants de plusieurs minorités ont exprimé leur satisfaction à cet égard. Il en va de même pour d'autres minorités numériquement moins importantes, comme les Albanais, qui ont pu organiser un enseignement de l'albanais dans presque toutes les écoles concernées.

63. Gardant présent à l'esprit que la protection des minorités linguistiques ne dépend pas de la responsabilité exclusive des services centraux de l'État, le Comité consultatif se félicite que presque toutes les régions où sont traditionnellement établies les minorités ont d'ores et déjà approuvé et/ou complété une législation spécifique dans ce domaine. Ainsi, la région de la Calabre, où vivent de nombreux Albanais mais aussi des Grecs et des Occitans, a adopté en octobre 2003 la loi 15/03 relative à la « protection et au renforcement du patrimoine linguistique et culturel des minorités linguistiques historiques de la Calabre ».

64. La région du Frioul-Vénétie Julienne est en voie d'adopter un nouveau statut appelé à remplacer l'actuel, qui date de 1963. Le Comité consultatif se félicite de ce que le projet de statut reconnaisse pour la première fois l'apport des minorités frioulane, slovène et allemande à la région. Cela est particulièrement important pour la minorité slovène, qui est actuellement dispersée entre différentes provinces de la région. Cela illustre l'attitude positive dont cette région fait preuve envers ses minorités linguistiques historiques, comme en témoignent notamment les aides financières importantes allouées à différentes initiatives culturelles et éducatives. Des craintes ont cependant été émises au sein des milieux frioulans selon lesquelles le

projet de statut tendrait à méconnaître les spécificités historiques, culturelles, linguistiques et autres qui constituent l'essence même de l'identité du Frioul. Le Comité consultatif exprime dès lors l'espoir que les autorités sauront, à l'avenir, garder à l'esprit la nécessité de continuer à soutenir l'identité frioulane.

65. Conformément à l'article 3, paragraphe 3 de la loi 482/99, certains organes de coopération ont été mis en place en tant que lien institutionnel entre plusieurs groupes de personnes appartenant à la même minorité mais dispersés, pour des raisons historiques ou autres, entre des régions et/ou des provinces jouissant d'un niveau de protection différent. Dans ce contexte, il faut faire état de l'établissement, en juin 2002, du « Comité des îlots linguistiques historiques allemands d'Italie », qui rassemble des représentants de différents groupes germanophones de la Vallée d'Aoste, du Piémont et du Frioul-Vénétie Julienne ainsi que de la province de Trente. Pour autant que ces organes de coordination bénéficient d'un large soutien de la part des autorités concernées, ils pourront devenir des instruments utiles pour le partage d'expériences, la promotion de bonnes pratiques, la mise en œuvre de projets de coopération et contribuer ainsi à atténuer les différences de traitement entre les régions et/ou les provinces, qui sont parfois importantes.

b) Questions non résolues

66. Les représentants des minorités regrettent que leurs associations privées ne bénéficient d'aucun des crédits budgétaires importants affectés aux termes de la loi 482/99. Les subventions versées au titre de cette loi sont en effet octroyées uniquement aux autorités locales tandis que les associations de minorités font valoir, avec raison, leur rôle crucial dans la défense des langues et des cultures minoritaires, et dans la mise en œuvre de ladite loi. Cette fonction d'utilité est notamment confirmée par le rôle clé qui a été explicitement dévolu à leur association (CONFEMILI) par les règlements d'application de la loi 482/99.

67. D'une manière générale, il faut souligner que le mécanisme d'allocation des crédits instauré par la loi 482/99, qui prévoit notamment une distribution annuelle d'environ 10 millions d'euros pour différents projets, manque de flexibilité. Il apparaît par exemple que, parmi les 10 millions d'euros mentionnés plus haut, la loi 482/99 elle-même prévoit l'attribution d'environ 1 million d'euros pour des projets éducatifs et d'environ 5 millions d'euros pour des projets de promotion de l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités. Cela signifie, par exemple, que sans une modification de la loi 482/99, il est impossible d'augmenter le montant total des sommes allouées à l'éducation en réduisant proportionnellement celles destinées aux autres secteurs afin de répondre aux sollicitations des minorités pour un engagement plus marqué en faveur des projets éducatifs (voir les commentaires relatifs à l'article 14, ci-dessus). Plus généralement, il semble qu'il serait temps, six ans après l'adoption de la loi 482/99, d'étudier le moyen d'améliorer le fonctionnement de cette loi importante, au besoin, par le biais d'amendements.

68. L'article 3, paragraphe 3 de la loi 482/99 prévoit la possibilité de mettre en place des organes de coopération pour les minorités dispersées à travers les différentes régions et/ou provinces. Malgré cette disposition, il apparaît que toute l'étendue des possibilités de ce mécanisme n'a pas encore été suffisamment exploitée pour faire évoluer de façon significative la situation des groupes minoritaires qui résident dans

des régions à statut ordinaire. Ainsi, l'organe précité regroupant des représentants de divers groupes germanophones de la Vallée d'Aoste, du Piémont et du Frioul-Vénétie Julienne a été reconnu par toutes les régions/provinces concernées, mais seule la région du Trentin-Haut-Adige lui verse des fonds pour ses activités. De même, les Ladins auraient besoin d'un mécanisme de coordination solide afin de compenser, notamment, le manque de possibilités d'étudier leur langue maternelle dans la province de Belluno (voir les commentaires relatifs à l'article 14, ci-dessous).

69. Lorsqu'elle sera totalement opérationnelle, la loi 38/01 devrait apporter une différence notable pour la préservation et le développement de l'identité slovène dans le Frioul-Vénétie Julienne. Gardant à l'esprit les difficultés rencontrées à propos de l'approbation de la liste des communes où la présence des Slovènes est traditionnelle (voir les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus), on constate une absence d'application regrettable de certaines dispositions de la loi 38/01, qui n'est en rien lié à l'adoption de cette liste. Ainsi, il n'existe toujours pas de section slovène au conservatoire de musique de Trieste bien que l'article 15 de la loi 38/01 prévoyait sa mise en place dans un délai maximum de trois mois après l'entrée en vigueur de la loi.

70. Concernant les Rom, Sinti et Gens du voyage, il convient de se reporter aux commentaires ci-dessus relatifs à l'article 3, qui soulignent le manque d'attention portée à la promotion des éléments essentiels de leur identité.

Recommandations

71. Il est nécessaire d'examiner les moyens d'adapter la loi 482/99 aux besoins et aux défis nouveaux, éventuellement par le biais d'amendements. Cela est notamment le cas en ce qui concerne la procédure en vigueur quelque peu rigide relative aux allocations de crédits budgétaires et à leurs bénéficiaires.

72. Les régions/provinces concernées devraient faire preuve de plus de détermination en accordant le soutien nécessaire aux organes de coordination prévus par la loi 482/99.

73. Les dispositions de la loi 38/01, qui ne sont pas directement subordonnées à l'approbation de la liste des communes, devraient être mise en œuvre en priorité.

ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE

Esprit de tolérance et dialogue interculturel

Constats du premier cycle

74. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait qu'en règle générale, les minorités linguistiques vivaient en bonne entente avec le reste de la population et que leurs relations étaient empreintes d'une grande tolérance, même si davantage d'actions pouvaient être menées pour favoriser la compréhension interculturelle. Le Comité consultatif notait aussi que de récents flux migratoires de masse constituaient des défis au niveau de l'intégration de personnes aux origines religieuses, culturelles et linguistiques diverses.

Situation actuelle

75. Le Comité consultatif note qu'il y a eu vives discussions à la fin de l'année 2004 à Bolzano à la suite de la tentative de la municipalité de renommer une place et un monument érigé et baptisé pendant la période fasciste et symbolisant, pour de nombreuses personnes appartenant à la minorité germanophone, l'oppression des minorités par le régime de Mussolini. Cet événement témoigne de la sensibilité particulière des symboles historiques dans la région du Trentin-Haut-Adige et souligne la responsabilité spécifique des autorités en la matière : celles-ci doivent en effet promouvoir un dialogue interethnique continu et une compréhension mutuelle, y compris au niveau de l'Etat par le biais du Ministère de la culture, qui a la compétence de s'exprimer sur la transformation de monuments historiques.

76. La nécessaire promotion d'un dialogue interethnique continu et d'une compréhension mutuelle de la part des autorités a également été mise en évidence dans la région du Frioul-Vénétie Julienne. En effet une controverse a vu le jour le 19 décembre 2001 à la suite de l'adoption d'un décret du Ministère de l'intérieur relatif à « la délivrance de cartes d'identité en italien à la demande de citoyens italiens résidant dans les communes de Duino Aurisina, Monrupino, San Dorligo della Valle et de Sgonico » (voir plus bas les commentaires relatifs à l'article 9, ci-dessous).

77. Différentes sources font état de problèmes persistants affectant les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés – dont les Rom - allant de l'exploitation du racisme et de la xénophobie en politique à la persistance d'un climat négatif à l'égard de ces personnes⁵. L'augmentation de l'immigration clandestine observée ces dernières années crée des difficultés particulières, en particulier s'agissant de conditions de détention parfois très dures que subissent les immigrants sans statut juridique avant d'être renvoyés dans leur pays d'origine. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle qu'en vertu de l'article 6 de la Convention-cadre, les Parties sont tenues de prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Cela s'applique aussi aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux personnes appartenant à d'autres groupes n'ayant pas traditionnellement habité le pays concerné. Les autorités sont dès lors invitées à continuer à prêter une attention particulière à ces problèmes.

Recommandations

78. Les autorités sont invitées à continuer à accorder une attention particulière aux problèmes rencontrés par les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés et à lutter contre le climat négatif entourant ces personnes. Plus généralement, les autorités de tous niveaux devraient garder à l'esprit la nécessité constante de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, en particulier lorsqu'il s'agit de traiter de questions sensibles telles que celles qui concernent les symboles et monuments historiques.

⁵ Voir notamment second rapport sur l'Italie adopté le 22 juin 2001 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), paragraphes 28 à 39 et 71 à 75.

Stéréotypes dans les médias

Constats du premier cycle

79. Dans le domaine des médias, le Comité consultatif constatait dans son premier Avis la persistance d'informations présentées de façon à renforcer les stéréotypes associés à certaines minorités.

Questions non résolues

80. Le Comité consultatif constate une persistance inquiétante, dans les médias, de stéréotypes négatifs associés à certaines minorités telles que les Albanais, les Rom, les Sinti et les Gens du voyage. Les informations concernant ces groupes sont très souvent liées à des activités criminelles, ce qui ne fait que renforcer la perception négative de l'opinion publique à leur égard.

81. Le Comité consultatif s'inquiète du fait que les autorités elles-mêmes contribuent parfois à cette perception négative des Rom, Sinti et Gens du voyage par leur approche paternaliste et les clichés qu'elles diffusent en cautionnant certaines publications⁶.

Recommandations

82. Le Gouvernement devrait intensifier ses efforts pour encourager davantage les médias, dans le respect de leur indépendance et de la liberté d'expression, à donner une image plus équitable des minorités et veiller à ce que les autorités elles-mêmes cessent de contribuer aux perceptions négatives dans ce domaine. En outre, le Comité consultatif estime qu'il incombe aussi aux médias eux-mêmes – y compris par l'intermédiaire d'organismes d'autorégulation – de promouvoir la tolérance, de lutter contre la xénophobie et l'intolérance, et d'éviter d'utiliser des stéréotypes ou des images négatives associés aux personnes appartenant à différents groupes ethniques ou religieux.

Actes de discrimination, d'hostilité ou de violence envers les Rom, Sinti et Gens du voyage

Constats du premier cycle

83. Dans son premier Avis, le Comité consultatif exprimait son inquiétude quant aux allégations d'utilisation excessive de la force et d'éventuels préjugés à l'égard des Rom de la part de fonctionnaires de police intervenant dans les camps.

a) Evolutions positives

84. Le Comité consultatif reconnaît qu'une attention accrue a été accordée au respect des droits de l'homme dans le contexte d'opérations de police, en particulier à

⁶ Voir par exemple la contribution « Non solo sfruttati o violenti – Bambini e adolescenti del 2000 », publiée par le Département des affaires sociales de la Présidence du Conseil des Ministres.

l'égard des immigrés. Cette attention accrue est soulignée, notamment, par la nouvelle structure du Ministère de l'intérieur, qui comprend désormais un Département pour les droits civils et l'immigration. Celui-ci doit assurer un lien suffisant entre les droits de l'homme et les questions liées à l'immigration. Il est encourageant de constater que ce Département, et en particulier sa Direction pour les droits civils, la citoyenneté et les minorités, a fait preuve d'une auto-critique constructive dans ce domaine et a manifesté sa volonté d'apporter des solutions correctives dans les cas où il y a eu des abus dans l'utilisation de la force publique.

b) Questions non résolues

85. Des rapports inquiétants concernant des descentes de police dans des camps continuent à être diffusés par des ONG et des défenseurs des droits de l'homme. Il semble que ces descentes, qui peuvent être menées pour des raisons valables en rapport avec la prévention de la criminalité, se soldent parfois par une utilisation abusive de la force contre des Rom, Sinti ou Gens du voyage mais également par la destruction d'effets personnels, de baraquements ou de caravanes. Il est particulièrement problématique que de tels agissements ne semblent pas seulement viser les personnes suspectées, mais affectent souvent de la même manière tous les résidents d'un camp, y compris les enfants. Des expulsions forcées seraient également opérées dans des camps, sans préavis donné aux personnes concernées et sans mise à disposition d'un autre hébergement.

Recommandations

86. L'Italie devrait intensifier ses efforts pour que les forces de police qui interviennent dans les camps respectent pleinement les droits de l'homme à l'égard des personnes qui y résident. A cet effet, il serait bon, entre autres mesures, de mieux former les fonctionnaires de police aux droits de l'homme et de mener des enquêtes plus efficaces et transparentes en cas d'allégation d'utilisation abusive de la force.

ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE

Radiodiffusion pour les minorités dans les médias électroniques

Constats du premier cycle

87. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de l'existence d'émissions de radio et de télévision en français, en allemand, en ladin et en slovène diffusées par la société de radiodiffusion de service public (RAI). Il regrettait cependant que la réception de ces émissions ne fût pas accessible à tous, notamment aux Ladins de la province de Belluno et aux Slovènes de la province d'Udine. Le Comité consultatif encourageait également les autorités et la RAI à mettre à profit l'ensemble des nouvelles possibilités offertes par l'article 12 de la loi 482/99 pour inclure dans ses programmes des émissions produites dans les autres langues minoritaires, et il invitait les autorités à évaluer les besoins des Rom, des Sinti et des Gens du voyage dans ce domaine.

Questions non résolues

88. Aucune avancée n'a été constatée sur la question de la réception des programmes en slovène dans la province d'Udine. Cela est d'autant plus surprenant que l'antenne régionale de la RAI du Frioul-Vénétie Julienne a confirmé que l'extension de la transmission à la province d'Udine serait techniquement possible, qu'elle n'engendrerait pas de dépenses excessives et ne devait même pas entraîner une modification de la convention prévoyant les obligations de la RAI. En ce qui concerne les Ladins de Belluno, ils semblent n'avoir accès à aucune émission diffusée dans leur langue et le Comité consultatif n'a été informé d'aucun projet visant à régler ce problème.

89. En ce qui concerne le développement de nouveaux programmes, il y a des raisons de s'inquiéter quant à l'absence de progrès. Bien que l'article 12 de la loi 482/99 demande explicitement d'« assurer les conditions » de protection des langues minoritaires dans le domaine des médias dans la convention entre le Ministère de la communication et la RAI et que l'article 11 du décret d'application n° 345 du 2 mai 2001 exige que cette convention et le contrat de service qui en découle indiquent notamment le seuil minimum de protection pour chaque langue minoritaire sur la base des options proposées à l'article 11, paragraphe 1a) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, aucune précision n'a été apportée à cet égard. En fait, le dernier contrat de service 2003-2005, approuvé par décret présidentiel le 14 février 2003, ne prévoyait que la mise sur pied d'un Comité paritaire entre la RAI et le Ministère de la communication, Comité chargé d'approuver sous 90 jours le seuil minimum de protection pour chaque langue minoritaire. Cependant, ce Comité paritaire ne se réunit qu'occasionnellement et n'a toujours pas rempli ses obligations deux ans après le délai imposé.

90. Cette situation regrettable a engendré de nombreuses déceptions non seulement parmi les minorités concernées, mais également parmi certaines autorités régionales comme celles du Frioul-Vénétie Julienne, dont les interventions pour encourager l'application rapide de l'article 12 de la loi 482/99 n'ont pas, jusqu'ici, porté leurs fruits. La minorité frioulane semble particulièrement affectée par cette situation puisque les programmes télévisés actuels diffusés en frioulan, pour la plupart financés par la région du Frioul-Vénétie Julienne, sont très réduits et ne comportent pas de journal télévisé. En raison de son autonomie limitée et malgré ses efforts appréciables, l'antenne régionale du Frioul-Vénétie Julienne de la RAI n'a pas été en mesure de provoquer des changements tangibles puisque le processus décisionnel demeure très centralisé dans ce domaine. Outre les Frioulans, d'autres minorités sont également touchées par cette situation et leur association faîtière la considère comme une priorité pour tous.

91. Une des raisons invoquées par différents acteurs – et par la RAI elle-même – pour expliquer les insuffisances dans la mise en œuvre de l'article 12 de la loi 482/99 est qu'à ce jour, l'Italie n'a pas encore ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et n'a, par conséquent, pas pu faire un choix définitif quant aux options proposées au paragraphe 1a) de l'article 11 de cet instrument. Le Comité consultatif reconnaît que les besoins des minorités protégées par la loi 482/99 varient – particulièrement concernant les médias – et qu'il faudrait définir leur niveau de

protection respectif dans une base légale appropriée, de manière plus précise que ne le fait l'article 12 de la loi 482/99. Toutefois, la non-ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne saurait être considérée comme un argument valable justifiant l'absence de développement d'émissions de radio et de télévision en langues minoritaires, car il s'agit d'une obligation découlant de l'article 9 de la Convention-cadre.

92. Le Comité consultatif n'a été informé d'aucune évaluation faite par les autorités en ce qui concerne les besoins des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le domaine des médias électroniques et de la presse écrite.

Recommandations

93. Des mesures plus fermes devraient être prises pour donner effet à l'article 12 de la loi 482/99 en priorité, étant donné que ces programmes en langues minoritaires sont actuellement insuffisants pour plusieurs minorités, notamment les Frioulans. Cela pourrait nécessiter un réexamen du travail du Comité paritaire institué entre la RAI et le Ministère de la communication dans ce domaine.

94. Le Comité consultatif considère que les autorités compétentes et les organismes pertinents devraient intensifier leurs efforts afin de rendre techniquement possible la réception des programmes diffusés en ladin et en slovène pour les minorités concernées des provinces de Belluno et d'Udine.

95. Le Comité consultatif réitère ses conclusions du premier cycle de suivi, à savoir que les autorités devraient évaluer les besoins des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le domaine des médias et envisager, s'il y a lieu, de prendre les dispositions nécessaires pour répondre à ces besoins.

ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

Constats du premier cycle

96. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait des nouvelles possibilités introduites par la loi 482/99 de développer l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports officiels et de la création d'un fonds national spécial destiné à couvrir les dépenses y relatives. Il relevait également avec satisfaction que la loi 38/01 était de nature renforcer considérablement l'usage du slovène dans la province d'Udine.

a) Evolutions positives

97. La loi 482/99 a été accueillie avec grand intérêt et même avec enthousiasme dans beaucoup de régions peuplées traditionnellement par des personnes appartenant à des minorités linguistiques historiques. Cela s'est vérifié en particulier avec l'article 9 de cette loi qui prévoit non seulement la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives, mais qui fait également la

synthèse d'une série de garanties visant à rendre cette mesure applicable dans la pratique : les autorités concernées ont, à cet égard, le devoir d'employer des fonctionnaires ayant des compétences linguistiques suffisantes pour donner des renseignements écrits et oraux dans les langues minoritaires et l'État a mis en place un fonds spécial destiné à couvrir toutes les dépenses relatives aux traductions et à la formation du personnel. L'article 6 du décret d'application n° 345 du 2 mai 2001 prévoit la création obligatoire, dans chaque municipalité incluse dans l'aire territoriale de protection, d'au moins un guichet administratif (« *sportellino* ») traitant toutes les requêtes dans les langues minoritaires. Il encourage en outre les municipalités concernées à utiliser un affichage bilingue dans leurs bureaux.

98. Le Comité consultatif observe avec satisfaction que toute une série d'initiatives louables ont été prises au niveau municipal pour encourager l'utilisation des langues minoritaires et renforcer leur visibilité dans leurs zones de protection respectives. Cela a été notamment le cas du frioulan dans la province d'Udine où environ dix municipalités ont fait le meilleur usage qu'il soit des nouvelles possibilités offertes par la loi 482/99. Il est également positif de constater que presque toutes les municipalités des provinces d'Udine et de Gorizia comptant une présence traditionnelle de Slovènes ont été incluses dans les zones de protection de la loi 482/99. Cela a rendu possible l'utilisation du slovène dans les rapports officiels malgré les manquements généralisés dans la mise en œuvre de la loi 38/01. Ces exemples concrets, parmi d'autres, témoignent de l'étendue des développements réjouissants auxquels on a assisté dans ce domaine ces dernières années.

99. Le Conseil régional du Frioul-Vénétie Julienne a modifié ses règles de procédure pour permettre à ses membres d'utiliser le frioulan, le slovène et l'allemand mais cette mesure ne semble pas avoir entraîné jusqu'ici une utilisation significative de ces langues. D'autre part, la dénomination du Conseil régional apparaît maintenant également en frioulan, en slovène et en allemand sur l'entrée principale de l'édifice, ce qui a été perçu de manière positive par les personnes concernées.

b) Questions non résolues

100. En tant que processus dynamique et permanent, la mise en œuvre de l'article 9 de la loi 482/99 requiert une attention constante de la part des autorités compétentes. Ainsi, certaines minorités comme les Catalans ou les Sardes signalent que bien que des guichets administratifs linguistiques aient été prévus dans presque toutes les communes concernées, certains sont à ce jour, pour une raison ou pour une autre, dans l'incapacité de fonctionner. En outre, il est important de poursuivre l'édition de différentes brochures et de formulaires administratifs dans les langues minoritaires afin de couvrir un plus grand nombre de secteurs de l'administration publique.

101. L'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités tel que le prévoit la loi 482/99 nécessite un engagement plus marqué des fonctionnaires et des élus des autorités municipales concernées, car ces personnes en sont les acteurs clé. Étant donné le manque d'intérêt révélé dans ce domaine par certaines autorités municipales, il est nécessaire, non seulement pour les autorités provinciales/régionales mais également pour les services de l'État eux-mêmes, de prendre des mesures plus dynamiques afin d'encourager les municipalités à développer l'utilisation des langues minoritaires (les mesures financières incitatives n'étant pas l'unique solution). A titre

d'exemple, il apparaît que dans la province d'Udine, rares sont les initiatives prises dans les différentes communes jusqu'ici, malgré leur intégration dans la liste au titre de la loi 482/99 et la présence traditionnelle et forte des Frioulans qui devrait les rendre plus coopérantes.

102. Plus généralement, un besoin croissant de développer des instruments et des méthodes communes pour évaluer la portée des mesures prises quant à l'application de l'article 9 de la loi 482/99 se fera bientôt ressentir ; ceux-ci devront s'instaurer dans le cadre d'un mécanisme de suivi de la loi 482/99 global et cohérent, coordonné au niveau de l'Etat (voir les commentaires et recommandations relatifs à l'article 3, ci-dessus, concernant la section « collecte de données »).

Recommandations

103. Les autorités devraient être encouragées à poursuivre leurs efforts afin de développer davantage l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités, y compris par l'ouverture de guichets administratifs (« *sportellini* ») dans toutes les municipalités concernées, à introduire des inscriptions bilingues supplémentaires et des brochures et formulaires administratifs dans les langues minoritaires. Dans ce contexte, l'Italie devrait multiplier les mesures de sensibilisation pour les municipalités qui n'ont témoigné, jusqu'ici, que d'un faible intérêt pour la mise en œuvre de la loi 482/99.

Cartes d'identité bilingues

Questions non résolues

104. L'adoption, le 19 décembre 2001, d'un décret du Ministère de l'intérieur relatif à « l'émission de cartes d'identité en langue italienne sur demande des citoyens italiens résidant dans les communes de Duino-Aurisina, Monrupino, San Dorligo della Valle et Sgonico » a débouché sur une controverse durable entre les représentants de la minorité slovène et les autorités. Tandis que dans les décennies antérieures des cartes d'identité bilingues (italien-slovène) étaient systématiquement émises pour tous les résidents de ces quatre municipalités de la province de Trieste sur la base du Statut spécial annexé au Mémoire de Londres de 1954, cet arrangement a été modifié par le décret susmentionné, engendrant un mécontentement considérable parmi de nombreux représentants slovènes.

105. Selon ces représentants, le système antérieur était garanti par un accord international et ne pouvait donc pas être modifié par un simple décret ministériel. En outre, la nouvelle disposition a été perçue comme une mesure ne contribuant pas à la coexistence harmonieuse des deux groupes dans les municipalités concernées (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous). Pour justifier cette modification, les autorités font référence notamment au paragraphe 3 de l'article 8 de la loi 38/01 qui prévoit de toute manière la publication des actes et décisions destinés au public – y compris les cartes d'identité – en italien et en slovène ou en italien uniquement, sur requête des citoyens concernés dans les municipalités figurant sur la liste des municipalités dans lesquelles réside traditionnellement la minorité slovène.

Recommandations

106. Concernant la délivrance de cartes d'identité bilingues/unilingues dans les quatre municipalités de la province de Trieste, le Comité consultatif invite les autorités compétentes à consulter la minorité slovène afin de trouver des modalités préservant de la façon la plus efficace possible la coexistence entre les populations concernées, conformément aux obligations internationales et à la législation interne.

ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE**Formation des enseignants et accès aux manuels scolaires***Constats du premier cycle*

107. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait du champ d'action prévu par la loi 482/99 en vue d'encourager l'étude des langues et des traditions des minorités linguistiques historiques. Il exprimait l'espoir que les autorités profitent pleinement de cette loi pour renforcer la composante multiculturelle et pluriethnique des programmes scolaires et faciliter les achats et/ou les publications de manuels scolaires reflétant cette composante.

a) Evolutions positives

108. Un certain nombre de projets éducatifs ont été financés aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire, conformément aux articles 4 et 5 de la loi 482/99. Le nombre de ces projets est passé de 47 en 2002 à 120 en 2004. Il s'agit d'une évolution positive, puisque de l'avis des minorités elles-mêmes, une présence plus marquée des langues et cultures minoritaires dans les programmes scolaires est une condition préalable au maintien et au développement de leur identité.

b) Questions non résolues

109. Compte tenu du vif intérêt pour les projets éducationnels, en faveur des minorités manifesté par les personnes concernées, comme le montre l'augmentation du nombre de projets pouvant prétendre à des crédits, il pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir de réexaminer le mécanisme quelque peu rigide de financement instauré par la loi 482/99 afin de mieux l'adapter à l'importance croissante du secteur éducatif (voir les commentaires relatifs à l'article 5, ci-dessus).

110. Les représentants de certaines minorités ont indiqué qu'il serait nécessaire d'intensifier les mesures relatives à la formation des professeurs et d'apporter une aide plus conséquente à la préparation des manuels scolaires et autres outils pédagogiques, surtout pour des minorités ne bénéficiant pas du soutien d'un « Etat parent », comme les Frioulans, ou pour de petits groupes comme l'ancienne communauté germanophone de Timau, dans le Frioul-Vénétie Julienne, parlant une forme archaïque de l'allemand qui diffère nettement de l'allemand standard.

Recommandations

111. Des mesures supplémentaires devraient être prises afin d'assurer un niveau de formation adéquat aux enseignants et la publication de manuels dans les langues minoritaires. Ce faisant, l'Italie devrait accorder une attention particulière aux minorités ne bénéficiant pas du soutien d'un « Etat parent ».

Education des enfants rom

Constats du premier cycle

112. Dans son premier Avis, le Comité consultatif faisait état d'un taux disproportionné d'absentéisme parmi les élèves appartenant aux communautés des Rom, Sinti et Gens du voyage et attirait l'attention sur la nécessité de s'attaquer aux différentes causes de cette situation. Le Comité consultatif encourageait également les autorités à prendre davantage en considération la langue et la culture des Rom, Sinti et Gens du voyage dans l'enseignement public.

a) Evolutions positives

113. Des initiatives louables, souvent mises en œuvre par des ONG et/ou des travailleurs sociaux, ont été prises pour assurer un meilleur accès des Rom, Sinti et Gens du voyage à l'école. De telles initiatives, qui comprennent l'organisation de transports collectifs des élèves aux écoles et l'introduction de médiateurs culturels, bénéficient souvent du soutien des autorités municipales.

b) Questions non résolues

114. Les enfants des Rom, Sinti et Gens du voyage se heurtent encore à des obstacles importants pour jouir d'une égalité dans l'accès à l'éducation. Leur présence à l'école obligatoire est souvent irrégulière et ils ne sont que peu représentés dans les niveaux supérieurs de l'enseignement. Cela est dû en grande partie à leurs conditions de vie précaires et, plus généralement, au fait que l'hébergement des Rom, Sinti et Gens du voyage dans des camps isolés est encore considéré comme un modèle à suivre par de nombreuses autorités. Les initiatives prises jusqu'ici par les autorités italiennes, telles que les mesures visant à adapter le contenu de l'éducation à une réalité multiculturelle ou l'introduction de médiateurs culturels, n'ont connu que des résultats limités. Cela tient en grande partie à l'absence de stratégie globale d'intégration au niveau national visant à améliorer leur situation dans de nombreux domaines (voir les commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus). Dans ses commentaires sur le premier Avis, le Gouvernement a d'ailleurs rappelé la difficulté de trouver des enseignants pour la langue des Rom et des Sinti, et souligné que l'égalité dans l'accès à l'éducation restait l'axe prioritaire de son action en faveur de ces personnes.

Recommandations

115. L'Italie devrait intensifier ses efforts afin de garantir que les élèves appartenant aux communautés des Rom, Sinti et Gens du voyage soient présents de

façon régulière à l'école, et de rendre davantage compte de leur culture dans les programmes scolaires, dans le cadre d'une stratégie globale d'intégration.

ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE

Education privée pour les minorités nationales

116. Il convient de se référer aux commentaires concernant la récente reconnaissance, en tant qu'école d'Etat, de l'école privée bilingue (slovène-italien) d'enseignement préscolaire et primaire située à San Pietro al Natisone, dans la province d'Udine (voir les commentaires relatifs à l'article 14, ci-dessous).

ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE

Enseignement des ou dans les langues minoritaires

Constats du premier cycle

117. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait des nombreuses possibilités d'enseignement dans les langues minoritaires dans les trois régions bénéficiant d'une autonomie spéciale : la Vallée d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie Julienne. Il exprimait le vœu que la loi 38/01 améliorerait la situation des Slovènes résidant dans la province d'Udine.

118. Concernant les autres minorités vivant hors des trois régions précitées, le Comité consultatif se félicitait de la base légale offerte par la loi 482/99 pour l'enseignement des langues minoritaires et l'allocation de fonds spécifiques à cet effet.

a) Evolutions positives

119. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'Italie a poursuivi ses efforts pour améliorer les possibilités d'enseignement des ou dans les langues minoritaires, qui sont devenues de plus en plus nombreuses dans les zones où vivent traditionnellement des minorités linguistiques historiques. Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la loi 482/99, de nombreuses initiatives positives ont eu pour effet de développer l'enseignement *des* langues et cultures minoritaires et, dans une moindre mesure cependant, l'enseignement *dans* les langues minoritaires (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus concernant en particulier les Albanais, et ceux relatifs à l'article 12 ci-dessus). Cette évolution positive ne touche cependant pas toutes les minorités linguistiques de manière égale.

120. L'école privée d'enseignement préscolaire et primaire bilingue (slovène-italien) de San Pietro al Natisone, qui a ouvert ses portes il y a près de dix ans dans la province d'Udine, a été reconnue par l'Etat en 2004. Cette reconnaissance a assuré sa stabilité financière et renforcé la position de cet établissement unique dans la province d'Udine où aucune école publique ne proposait un enseignement en slovène, contrairement aux provinces de Trieste et de Gorizia. Cette reconnaissance, mentionnée explicitement au paragraphe 5 de l'article 12 de la loi 38/01, démontre que cette loi peut être effectivement appliquée, même dans l'attente de l'approbation

de la liste de communes. Bien qu'il n'existe aucune possibilité de recevoir un enseignement en slovène au niveau secondaire dans la province d'Udine, l'école secondaire de San Pietro a récemment introduit des cours facultatifs de slovène de quelques heures pour les étudiants désireux d'apprendre cette langue.

b) Questions non résolues

121. L'attention du Comité consultatif a été attirée sur des interprétations divergentes des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la loi 482/99, qui entravent parfois le développement d'initiatives visant à introduire un enseignement des langues minoritaires, et plus spécialement dans les langues minoritaires, comme pour les Frioulans de la province d'Udine. Considérant que cette disposition fait explicitement référence à l'autonomie pédagogique et organisationnelle des écoles, certains conseils de direction scolaires considèrent qu'il est de leur ressort de décider librement d'introduire un enseignement des langues minoritaires. De leur côté, certains représentants des minorités linguistiques estiment que les conseils de direction scolaires sont tenus de proposer cet enseignement dès lors que la commune fait partie de la zone de protection. Des divergences d'interprétation similaires apparaissent quant au poids accordé aux requêtes des parents concernant l'enseignement de langues minoritaires, critère dont il est fait explicitement mention dans la disposition précitée.

122. Certaines minorités se plaignent de ne pas avoir pu développer de manière significative l'enseignement des langues minoritaires. C'est le cas notamment des Ladins de la province de Belluno, pour lesquels la loi 482/99 n'a jusqu'ici pas entraîné des améliorations tangibles dans le domaine de l'éducation et n'a pas réduit la différence de traitement existante entre eux et les Ladins de la région du Trentin-Haut-Adige (voir les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessus).

123. S'appuyant sur l'expérience acquise après trois années de mise en œuvre des articles 4 et 5 de la loi 482/99, des représentants de plusieurs minorités estiment que le système d'approbation annuelle de projets individuels par le Ministère de l'éducation met un frein au suivi du processus d'apprentissage et des méthodes de travail. Les requêtes pour développer des objectifs pédagogiques communs vis-à-vis des langues minoritaires sont également nombreuses. Aussi, toutes les écoles concernées devraient-elles s'engager à les suivre, ce qui faciliterait les analyses comparatives et permettrait une meilleure évaluation des progrès réalisés. Enfin, la rigidité des budgets attribués aux projets éducationnels au titre de l'article 5 de la loi 482/99 est également considérée comme un obstacle au développement futur de l'enseignement des langues minoritaires, étant donné le nombre croissant d'écoles prenant part à ce processus (voir les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessus).

124. Concernant la minorité slovène, l'article 12 de la loi 38/01 prévoit diverses mesures visant à renforcer l'enseignement du slovène principalement dans les écoles de la province d'Udine. Malheureusement, mise à part la reconnaissance de l'école privée bilingue de San Pietro al Natisono, la mise en œuvre de cette disposition a été extrêmement limitée : d'importantes améliorations, telles que la création d'autres écoles/sections bilingues dans la province d'Udine et la mise en place de cours facultatifs de slovène dans les écoles secondaires des provinces de Trieste, Gorizia et Udine, avec un seuil minimum d'élèves abaissé, sont toujours retardées par la

controverse concernant la liste des communes (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus).

Recommandations

125. L'Italie devrait envisager de renforcer l'obligation qu'ont les écoles concernées de mettre en place un enseignement des langues et des cultures minoritaires ainsi qu'un enseignement dans les langues minoritaires aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire, afin d'éviter, à l'avenir, des interprétations divergentes des dispositions légales pertinentes. Parallèlement, des initiatives devraient être prises en vue de développer des objectifs pédagogiques communs concernant les langues minoritaires et d'assurer la viabilité des projets lancés dans ce domaine.

126. Conformément à la loi 38/01, des mesures devraient être prises pour améliorer l'enseignement du slovène, surtout dans la province d'Udine, sans contretemps injustifié.

ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE

Participation des minorités linguistiques historiques au niveau national

Constats du premier cycle

127. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de l'inclusion de représentants des minorités dans le Comité technique établi pour prêter une assistance à la mise en œuvre de la loi 482/99. Il exprimait également l'espoir que la création d'un comité consultatif propre aux minorités serait envisagée afin d'institutionnaliser le dialogue entre le Gouvernement et les représentants des minorités.

a) Evolutions positives

128. Après une période initiale de stagnation, le processus de mise en œuvre de la loi 482/99 s'est accéléré depuis deux ans et le Comité technique susmentionné, qui doit être consulté au moins deux fois par an par le Ministre des affaires régionales au titre de l'article 12 du décret d'application n° 345 du 2 mai 2001, a joué un rôle décisif dans la définition des priorités et l'élaboration des décisions.

129. Une commission technique a été mise en place récemment auprès du Ministère de l'éducation. Sa mission principale est de trouver un accord concernant les critères techniques que doivent remplir les projets éducatifs pour pouvoir prétendre à un financement, conformément à la loi 482/99. Le Comité consultatif se réjouit de constater que des représentants des minorités linguistiques historiques participent activement et de manière régulière - par le biais du CONFEMILI - aux travaux de cette commission, dont les décisions sont prises en grande majorité par consensus.

b) Questions non résolues

130. Le Comité consultatif constate que la présence des représentants des minorités linguistiques historiques au Comité technique est un peu limitée. Celui-ci ne peut

donc apparaître comme un comité paritaire. Ainsi, le point de vue des minorités peut être facilement ignoré, y compris sur des questions décisives, même lorsque leurs représentants le soutiennent unanimement. Il faudrait donc revoir la composition du Comité technique et/ou développer d'autres mécanismes consultatifs, qui, par leur composition, soient aussi représentatifs que possible.

Recommandations

131. L'Italie devrait envisager de renforcer la participation des représentants de minorités au Comité technique prêtant une assistance à la mise en oeuvre de la loi 482/99. Elle devrait aussi envisager la mise au point d'autres mécanismes consultatifs spécifiques permettant d'institutionnaliser la participation des minorités.

Participation au niveau régional

Constats du premier cycle

132. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de la récente création, au titre de l'article 3 de la loi 38/01, d'un Comité institutionnel paritaire visant à prendre en charge les problèmes de la minorité slovène. Il invitait aussi les autorités à le consulter pour toutes les questions importantes relatives à cette minorité.

a) Evolutions positives

133. Des actions positives destinées à renforcer la participation des minorités au niveau régional ont été entreprises ou sont à l'étude. C'est notamment le cas dans le Frioul-Vénétie Julienne, où une nouvelle disposition prévoyant la garantie d'un siège au Conseil régional en faveur de la minorité slovène sera probablement insérée dans le projet de statut constitutionnel qui doit être examiné par le Parlement italien.

134. Une agence régionale pour la langue frioulane a été créée sur décision du gouvernement du Frioul-Vénétie Julienne en août 2004. Ce nouvel organisme, qui comprend un comité scientifique et technique composé de spécialistes de la langue et de la culture frioulanes, a reçu des possibilités d'action étendues et pourrait devenir un instrument de promotion et de coordination pour des projets et des actions pertinentes, notamment dans le domaine de l'éducation.

b) Questions non résolues

135. Le fonctionnement du Comité institutionnel paritaire, selon la loi 38/01, s'est révélé très difficile dans la pratique (voir les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus). Le Comité consultatif est conscient que ces difficultés tiennent en partie à l'obligation de parité, un point sur lequel les Slovènes eux-mêmes ont fortement insisté. La politisation excessive de la procédure de nomination de plusieurs membres du Comité institutionnel paritaire explique aussi en partie l'absence de progrès réalisés jusqu'ici dans le processus décisionnel. Cela étant, il semble qu'il existe des perspectives d'amélioration du fonctionnement de cet organe à l'avenir, sans modifier nécessairement son caractère propre de parité.

136. L'article 21 de la loi 38/01 prévoit un autre mécanisme de participation utile puisqu'il exige une représentation adéquate de la minorité slovène dans les organes de programmation des projets socio-économiques et environnementaux, dans le but de préserver les intérêts culturels et historiques de cette minorité. Cependant, dans l'attente d'une approbation formelle de la liste des communes dans lesquelles les Slovènes sont traditionnellement présents, cette disposition n'a toujours pas été mise en œuvre à ce jour.

Recommandations

137. L'amélioration du fonctionnement du Comité institutionnel paritaire, établi aux termes de la loi 38/01, devrait être envisagée. La mise en œuvre des mécanismes de participation socio-économique, prévus au titre de l'article 21 de la loi 38/01, devrait être assurée en priorité.

Représentation des minorités dans la fonction publique

Constats du premier cycle

138. Dans son premier Avis, le Comité consultatif avait relevé que, dans la province de Bolzano, le système d'affectation des postes reposant strictement sur l'importance numérique des communautés italoophone, germanophone et ladine avait permis de rendre plus effective la participation des minorités. En effet, la représentation de chaque groupe dans la fonction publique était désormais à peu près conforme à son importance démographique. Etant donné que les autres minorités vivant hors de la province de Bolzano ne bénéficient pas de conditions particulières pour accéder à des postes dans la fonction publique et que des dysfonctionnements ont été relevés dans ce domaine, le Comité consultatif a encouragé les autorités à entreprendre un examen de la situation et à adopter, le cas échéant, les mesures nécessaires pour assurer une représentation équitable des minorités dans la fonction publique.

Questions non résolues

139. Bien que l'article 9 de la loi 482/99 semble avoir été largement utilisé pour développer les stages de formation linguistique à l'intention des fonctionnaires qui s'occupent des demandes présentées dans des langues minoritaires (voir les commentaires relatifs à l'article 10, ci-dessus), le Comité consultatif n'est au courant d'aucune mesure spécifique prise dans ce domaine par les autorités depuis le premier cycle de suivi.

Recommandations

140. Le Comité consultatif réitère ses conclusions du premier cycle de suivi, à savoir que les autorités devraient entreprendre un examen de la situation dans ce domaine et prendre des mesures spéciales pour augmenter le nombre de personnes appartenant à des minorités dans la fonction publique si le résultat ne se révèle pas satisfaisant.

Participation des Rom, Sinti et Gens du voyage

Constats du premier cycle

141. Dans son premier Avis, le Comité consultatif s'était déclaré vivement préoccupé par les obstacles entravant la participation effective des Rom, Sinti et Gens du voyage. Il demandait la création d'une structure adaptée par laquelle ces personnes pourraient être consultées régulièrement sur des questions les concernant.

Questions non résolues

142. Contrairement aux minorités linguistiques historiques reconnues, aucun progrès tangible en termes de participation n'a été enregistré concernant la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage. Cela est dû en grande partie à leur exclusion du champ d'application de la loi 482/99 et à l'absence de dispositions légales spécifiques visant à protéger leur identité et leur culture au niveau de l'Etat. L'absence d'une stratégie nationale globale permettant d'améliorer leur situation économique complique encore un peu plus les efforts réalisés à cet égard. En effet, la participation sporadique des Rom, Sinti et Gens du voyage à des projets locaux financés par certaines municipalités n'est pas suffisante pour garantir la participation effective de cette minorité aux affaires publiques, aux fins de l'article 15 de la Convention-cadre.

143. Au regard de l'étendue des problèmes rencontrés par les Rom, Sinti et Gens du voyage, il est de plus en plus nécessaire de mettre rapidement en place une structure de consultation pour ces personnes. Dans ce cadre, l'idée avancée par le Ministère de l'intérieur consistant à étudier la possibilité d'étendre le mandat et la composition du Comité technique créé aux termes de la loi 482/99 est digne d'intérêt et mérite d'être examinée plus avant (voir les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus).

Recommandations

144. Le Comité consultatif réitère ses conclusions du premier cycle de suivi selon lesquelles les autorités devraient envisager la création d'une structure adaptée à travers laquelle les Rom, Sinti et Gens du voyage pourraient être régulièrement consultés sur des questions les concernant. La création d'un tel organisme, qui mérite d'être examinée de façon prioritaire, serait particulièrement précieuse pour prêter une assistance dans le développement d'une stratégie d'intégration (voir commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus).

III. REMARQUES CONCLUSIVES

145. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base pour les Conclusions et Recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de l'Italie.

Evolutions positives

146. L'Italie a pris un certain nombre de mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre suite à l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2001 et de la Résolution du Comité des Ministres en juillet 2002. Ce processus comporte des efforts appréciables pour mettre en œuvre le cadre législatif cohérent destiné à assurer une protection générale aux minorités linguistiques historiques (loi 482/99). De plus, un certain nombre de mesures louables visant à promouvoir la langue et la culture des minorités ont continué à être prises au niveau régional.

147. Il y a eu un développement réjouissant de projets éducationnels, financés par le budget de l'Etat, visant à promouvoir les langues et les cultures des minorités. De même, une série d'initiatives louables ont été prises au niveau municipal afin d'encourager l'utilisation des langues minoritaires et de renforcer leur visibilité dans leurs aires de protection respectives. Ces avancées ont, dans une large mesure, bénéficié aux minorités vivant en dehors des régions disposant d'une autonomie spéciale. Le cadre législatif national s'est dès lors avéré utile pour réduire les différences parfois significatives existant entre les niveaux de protection afférant aux différentes minorités.

148. La participation aux affaires publiques des représentants des minorités linguistiques historiques protégées par la loi 482/99 s'est améliorée ces dernières années, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional grâce à leur inclusion dans différents organismes, notamment ceux mis en place pour apporter une assistance dans la mise en œuvre de la législation pertinente.

Sujets de préoccupation

149. Il subsiste des insuffisances dans la mise en œuvre du cadre législatif protégeant les minorités. Ainsi, l'application d'une législation spécifique protégeant la minorité slovène dans la région du Frioul-Vénétie Julienne n'a-t-elle pas encore véritablement débuté quatre ans après son adoption en raison de la persistance des différends politiques, juridiques et techniques quant à la définition de son champ d'application territorial.

150. Les efforts destinés à s'attaquer à la discrimination et aux stéréotypes négatifs dans les médias doivent être intensifiés car ces problèmes continuent à affecter des groupes minoritaires vulnérables.

151. La participation des représentants des minorités pourrait être renforcée par la création d'une structure spécifique permettant d'institutionnaliser le dialogue avec les autorités.

152. Alors qu'il existe un nombre remarquable de programmes de radio et de télévision dans les langues minoritaires des régions bénéficiant d'une autonomie spéciale, il subsiste un besoin de développer des programmes dans d'autres langues minoritaires, comme le Frioulan. Les obligations légales en la matière, qui découlent du cadre législatif national sur les minorités, n'ont pas encore été mises en œuvre à ce jour. La réception des programmes existants demeure impossible dans certaines provinces où des minorités sont traditionnellement présentes, telles que la minorité slovène et la minorité ladine.

153. L'absence de progrès tangible concernant l'intégration des Rom, Sinti et Gens du voyage, la discrimination à laquelle ils font face et les conditions de vie déplorables qui prévalent dans les camps où ils continuent à être placés est source de vive préoccupation. Une stratégie globale d'intégration au niveau national reste à développer en consultation avec les personnes concernées. Les autorités doivent remédier au manque de protection juridique, au niveau de l'Etat, pour les Rom, Sinti et Gens du voyage afin de permettre à ces personnes de mieux préserver et de développer leur identité et leur culture.

Recommandations

154. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées figurant dans les chapitres I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- S'attaquer aux insuffisances qui subsistent dans la mise en œuvre de la loi 482/99 sur la protection des minorités linguistiques historiques, y compris en accroissant le nombre de programmes de radio et de télévision dans les langues minoritaires ainsi qu'en octroyant un soutien plus important aux projets éducationnels - y compris au niveau des ressources - de façon à permettre à de tels projets de s'inscrire dans la durée.
- Intensifier les mesures de sensibilisation pour encourager les municipalités et les écoles concernées à faire un usage meilleur et plus fréquent des possibilités offertes par la loi 482/99 sur la protection des minorités linguistiques historiques dans les domaines de l'éducation et l'utilisation publique des langues minoritaires.
- Mettre en œuvre de façon prioritaire les dispositions de la loi 38/01 sur la minorité slovène qui ne sont pas strictement liées à l'approbation des aires de protection et faciliter la mise en œuvre de cette loi dans les municipalités dont l'inclusion dans ces aires de protection ne soulève pas d'objection.
- Consolider la participation des représentants des minorités dans les organismes actuels prêtant une assistance à la mise en œuvre du cadre législatif sur les minorités et/ou envisager le développement d'une structure spécifique permettant d'institutionnaliser la participation des minorités.
- Envisager le renforcement des garanties de procédure et des voies de droit pour accroître l'efficacité des dispositions légales actuelles contre la discrimination et,

assurer ainsi l'égalité devant la loi et une protection égale de la loi pour les personnes appartenant aux minorités.

- Accroître les efforts au niveau de l'Etat pour assurer une protection juridique aux Rom, Sinti et Gens du voyage et leur permettre de préserver et de développer leur identité.
- Intensifier les mesures existantes pour permettre aux Rom, Sinti et Gens du voyage de bénéficier de conditions de vie adéquates et développer, en consultation avec les personnes concernées, une stratégie globale d'intégration au niveau national mettant l'accent sur l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation et aux soins médicaux.