

**CONCLUSIONS DE L'ECRI
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS
FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE
ADRESSÉES À L'ITALIE**

Adoptées le 9 décembre 2014 ¹

Publiées le 24 février 2015

¹Sauf indication expresse, aucun fait intervenu après le 7 août 2014, date de réception de la réponse la plus récente des autorités italiennes à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int
www.coe.int/ecri

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007¹, l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

¹ CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

1. Dans son rapport sur l'Italie (quatrième cycle de monitoring) publié le 21 février 2012, l'ECRI recommandait aux autorités italiennes de prendre des mesures pour renforcer le rôle de l'UNAR, notamment en étendant formellement ses compétences de sorte que les dispositions législatives pertinentes couvrent clairement la discrimination fondée non seulement sur l'origine ethnique ou la race mais également sur la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ; en lui reconnaissant le droit d'agir en justice ; et en veillant à ce que sa pleine indépendance soit garantie en droit comme en fait. L'ECRI soulignait à cet égard que toutes les ressources humaines et financières nécessaires devraient également être mises à disposition de l'UNAR au vu de sa charge de travail.

Selon les informations fournies par les autorités, depuis la publication du dernier rapport de l'ECRI en 2012, les activités de l'UNAR continuent de couvrir d'autres motifs de discrimination que l'origine ethnique et la race, tels que la religion, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les convictions personnelles, le handicap et l'âge. L'ECRI se félicite de ce que les activités de l'UNAR continuent de s'étendre à un large éventail de motifs de discrimination¹.

Cependant, l'ECRI note que malgré l'ampleur de ses activités, aucun texte de loi n'a encore été adopté en vue d'étendre officiellement les compétences de l'UNAR aux cas de discrimination fondée sur la couleur, la langue, la religion et la nationalité². Depuis la création de l'UNAR en 2003, les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi demeurent restreints à la lutte contre la « discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique »³. L'ECRI note également que si le nombre d'ONG et de syndicats habilités à représenter les victimes de discrimination ou à porter des affaires de discrimination collective devant la justice a augmenté⁴, l'UNAR n'a toujours pas la capacité d'agir lui-même en justice en cas de discrimination et son intervention reste limitée à la rédaction de mémoires *amicus curiae*.

Par conséquent, l'ECRI considère que la partie de la recommandation qui concernait l'extension officielle, par la loi, des prérogatives de l'UNAR, n'a pas été mise en œuvre.

L'ECRI note que du point de vue de sa structure, l'UNAR relève toujours du Département pour l'égalité des chances de la Présidence du Conseil des Ministres, que son Directeur est un fonctionnaire nommé par le Gouvernement et qu'une partie de son personnel est détachée par divers ministères. L'UNAR est, par ailleurs, installé dans les locaux de la Présidence du Conseil des Ministres.

¹ Depuis 2012, l'UNAR est le point de contact national pour l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms. L'UNAR a aussi coordonné la mise en œuvre de la Stratégie nationale 2013-2015 de prévention et de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

² En 2010, un acte administratif interne décrivant les attributions particulières de chaque organe gouvernemental a étendu les activités de l'UNAR à la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, le genre, l'âge, le handicap, la religion et les convictions personnelles. Cet acte a été renouvelé en 2012 et le rapport remis par l'UNAR au Parlement concernant ses activités 2012 rend compte de l'élargissement de ses compétences.

³ Décret-loi n° 215 du 9 juillet 2003 transposant la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, article 7.

⁴ Ibidem. L'article 5 dispose que les associations qui remplissent certains critères sont habilitées à ester en justice au nom ou en soutien à une victime de discrimination, contre une personne physique ou morale. Ces associations peuvent également introduire des recours en cas de discrimination collective. Le registre regroupant ces associations, qui, en 2011, comprenait environ 450 ONG et syndicats, compte aujourd'hui près de 600 organisations. Voir <http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2013/11/Elenco-delle-Associazioni-e-gli-Enti-art.-5-d.lgs.-215-03-2013.pdf>.

Par conséquent, l'UNAR ne respecte pas le principe de l'indépendance des organes de promotion de l'égalité, comme l'a recommandé l'ECRI dans ses Recommandations de politique générale n^{os} 2 et 7^{5 6}.

Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI conclut que la partie de la recommandation qui concerne l'indépendance en droit de l'UNAR n'a pas non plus été mise en œuvre.

Il ressort des informations recueillies par l'ECRI que l'UNAR, doté d'un budget ordinaire de plus de 2 millions d'euros par an⁷, auquel s'ajoutent les financements de l'Union européenne, et d'un personnel comptant environ 25 agents, fonctionnaires détachés et experts⁸, dispose de ressources suffisantes pour mener à bien ses activités. De plus, l'UNAR a passé plusieurs accords de coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux, qui l'ont rendu plus accessible et ont accru son impact au niveau local.

En conclusion, l'ECRI considère que la dernière partie de sa recommandation, concernant la disponibilité des ressources humaines et financières nécessaires, a été mise en œuvre.

2. *Dans son rapport sur l'Italie, l'ECRI exhortait les autorités italiennes à veiller à ce que tous les Roms susceptibles d'être expulsés de leur logement bénéficient pleinement de toutes les garanties prévues en droit international à cet égard. Elle soulignait en particulier que les personnes concernées devaient être avisées de tout projet d'expulsion et bénéficier d'une protection juridique adéquate, et ne devaient pas faire l'objet d'expulsions sans possibilité de relogement décent, même dans les cas où elles ne devraient rester dans le pays que pour des périodes limitées.*

En novembre 2011, le Conseil d'Etat, confirmant un jugement du tribunal administratif, a déclaré illégal le décret du Président du Conseil des Ministres de mai 2008, qui avait proclamé l'état d'urgence visant les campements nomades dans trois régions italiennes⁹. Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a également jugés contraires à la loi plusieurs actes administratifs (*atti commissariali*) adoptés au niveau local sur la base de ce décret. En conséquence, les ordres donnés dans le cadre de l'état d'urgence de démolir les campements roms illégaux et d'en expulser les habitants devaient aussi être considérés comme dénués de valeur légale.

Cet arrêt a été suivi par plusieurs initiatives indiquant un changement de politique concernant le logement des Roms, visant à mettre définitivement fin, pour ceux qui interviennent et travaillent dans de grandes zones urbaines, à la situation d'urgence qui a marqué ces dernières années.

⁵ Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, principe 3 ; Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, point 24.

⁶ Les Etats membres de l'Union européenne sont également tenus, en vertu des directives sur l'égalité de traitement (Directive 2000/43/CE, Directive 2004/113/CE et Directive 2006/54/CE) de créer un ou plusieurs organismes chargés, en toute indépendance, de fournir une assistance aux victimes de discrimination, d'établir des rapports et de mener des enquêtes. Selon le Rapport commun sur l'application de la directive sur l'égalité entre les races et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi, COM(2014)2 du 27 janvier 2014, la Commission procède actuellement à un examen plus général de la conformité des Etats membres à ces exigences. Cette opération consiste à vérifier que chaque organisme jouit du mandat et des compétences requis, mais également qu'il exécute effectivement toutes les tâches définies dans les directives.

⁷ L'article 29, paragraphe 2 de la loi n° 39/2002 prévoit un budget annuel de 2 035 357 euros.

⁸ Selon l'organigramme de l'UNAR, disponible à l'adresse : http://www.unar.it/unar/portale/?page_id=229.

⁹ Arrêt du Conseil d'Etat n° 06050 du 16 novembre 2011.

En février 2012, les autorités ont présenté la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms à la Commission européenne¹⁰. L'accès au logement constitue l'un de ses quatre volets principaux. Coordinée par l'UNAR, elle attire expressément l'attention sur le nombre excessif d'expulsions opérées par le passé et sur leurs conséquences négatives sur le logement des Roms¹¹. En décembre 2012, l'UNAR, afin de conseiller les autorités locales sur la manière de protéger les droits des personnes expulsées, a publié un résumé en langue italienne des Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement établis par les Nations Unies¹². En juin 2013, le projet de loi n° 770 sur les mesures pour la protection et l'égalité des chances de la minorité rom a été présenté au Sénat. Le projet de loi prévoit d'importantes garanties, conformément aux normes internationales¹³, concernant aussi bien les motifs que les modalités d'expulsion, ainsi qu'un droit spécial au logement social pour les Roms¹⁴.

L'ECRI se félicite de cette évolution. Cependant, il lui est difficile d'en évaluer l'impact en l'absence d'informations actualisées sur l'état global de la mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie, qui semble avoir pris du retard¹⁵. De plus, l'ECRI note que le projet de loi susmentionné se trouve toujours au stade initial du processus législatif. L'ECRI a également été informé que des Roms et des Sintis avaient continué d'être expulsés en 2012 et 2013, et même plus récemment en juillet 2014. Ces expulsions ont souvent été opérées au mépris des garanties procédurales nécessaires et sans solutions de relogement¹⁶.

En conclusion, il ressort des évolutions législatives et politiques intervenues après la publication du rapport de l'ECRI sur l'Italie en 2012 qu'un processus positif, mais, pour l'heure, encore lent, a été engagé afin de modifier la manière dont les autorités italiennes traitent les communautés roms en général et la question des expulsions en particulier. Cependant, il n'est pour le moment pas certain que tous les Roms visés par une mesure d'expulsion jouiront des garanties nécessaires¹⁷.

Par conséquent, l'ECRI considère que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Stratégie nationale italienne pour l'inclusion des Roms, des Sintis et des Gens du voyage (Caminanti), février 2012.

¹¹ Ibidem, p.78.

¹² Elles sont jointes en annexe au rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (A/HRC/4/18) et ont été officiellement reconnues par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2007.

¹³ Voir par exemple l'Observation générale n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Le droit à un logement suffisant (article 11.1° : expulsions forcées (Seizième session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22. S'agissant des notions de logement suffisant et d'expulsions forcées, voir aussi les articles 16 à 31 de la Charte sociale européenne (révisé). A cet égard, le Comité européen des droits sociaux a conclu à la violation de ces articles au motif que des expulsions avaient eu lieu sans que soit respectée la dignité des personnes concernées et sans que leur soient proposées des solutions de relogement.

¹⁴ Articles 27-29 du projet de loi.

¹⁵ Comme l'a aussi indiqué la Commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme du Sénat italien dans sa Résolution n° 201 du 18 décembre 2013.

¹⁶ "Double Standards: Italy's housing policy discriminates against Roma", Amnesty International, October 2013, pp. 26-29; "Figli dei Campi, Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa in Italia", Associazione 21 luglio, December 2013, pp. 67-75; "Italy: Many children among dozens of Roma left homeless by forced eviction in Rome", Amnesty International, 9 July 2014.

¹⁷ « Toute personne victime ou menacée d'une expulsion forcée a le droit d'accéder promptement à un recours. Parmi les recours appropriés figurent une audience impartiale, l'accès à un conseil, l'aide juridictionnelle, le retour, la restitution, la réinstallation, la réadaptation et l'indemnisation », paragraphe 59 des *Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement* des Nations Unies. Concernant l'absence de garanties adéquates en cas d'expulsion, voir aussi Comité européen des droits sociaux, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, Réclamation collective n° 58/2009, rapport adressé au Comité des Ministres.

3. Dans son rapport sur l'Italie, l'ECRI recommandait vivement aux autorités italiennes de prendre toutes les mesures voulues afin d'assurer le plein respect du principe de non refoulement. Elle les exhortait à mettre immédiatement et définitivement fin à la politique dite de « *respingimento* ». Elle soulignait dans ce contexte la nécessité de garantir l'accès aux procédures de demande d'asile en pleine conformité avec la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne des droits de l'homme et les Directives européennes pertinentes.

Depuis 2012, les autorités italiennes ont plusieurs fois déclaré officiellement que la politique de refoulement qui privait les individus de toute possibilité de demander l'asile avait été abandonnée¹⁸. De plus, dans le cadre de l'opération *Mare Nostrum*, lancée en octobre 2013, à laquelle on attribue le sauvetage – au 31 juillet 2014 – de plus de 70 000 migrants¹⁹, la marine italienne patrouille en permanence dans le sud de la Méditerranée afin de prêter assistance aux navires en détresse.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs, qui témoignent d'un changement significatif depuis la précédente politique (dite de « *respingimento* ») qui consistait à refouler tous les bateaux de migrants interceptés en mer entre l'Italie et la Libye. Par ailleurs, le projet *Praesidium*, qui prévoit, entre autre, la mise en place de services de conseil et d'information juridique aux demandeurs d'asile est un exemple de la coopération efficace développée entre les autorités, les ONG et les organisations internationales dans le but de définir les besoins des migrants, notamment en matière d'accès aux procédures d'asile.

Cependant en dépit de cette coopération, l'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait que tous les migrants n'étaient pas systématiquement informés de la possibilité de demander l'asile et des modalités de dépôt des demandes. En particulier, en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile en Italie, le repérage précoce des migrants ayant besoin d'une protection internationale et de conseils juridiques reste un domaine critique. Par exemple, des ONG²⁰ ont fait savoir que, dans le cadre de plusieurs accords bilatéraux (accord de réadmission de 1999 conclu avec la Grèce et autre accords similaires conclus avec la Libye, l'Égypte, l'Algérie et la Tunisie en 2012), les autorités avaient renvoyés des migrants de manière excessivement rapide sans avoir vérifié qu'il ne s'agissait pas de demandeurs d'asile potentiels et sans leur avoir permis de bénéficier de garanties procédurales. En particulier, les préoccupations des ONG concernant la procédure de réadmission mise en place dans le cadre de l'accord conclu avec la Grèce en 1999 ont été prises en considération par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt récemment rendu contre l'Italie²¹. De plus, des cas de refoulement de mineurs non accompagnés, dont l'âge n'avait pas été correctement évalué, vers la Grèce, ont été signalés²².

¹⁸ Voir, par exemple, les assurances en ce sens données à plusieurs reprises par le Gouvernement italien dans le cadre de la procédure d'examen de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 février 2012 concernant l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, [GC] n° 27765/09, CEDH 2012.

¹⁹ Selon les données fournies par le ministre de l'Intérieur le 15 août 2014, plus de 100 000 migrants sont arrivés par mer en Italie entre le 1^{er} août 2013 et le 31 juillet 2014, dont environ 70 000 ont été sauvés depuis le début de l'opération *Mare Nostrum* le 18 octobre 2013.

<http://www.angelinoalfano.it/s6-attivita/23700/angelino-alfano-noi-campioni-accoglienzama-ora-tocca-ue/>.

²⁰ Voir par exemple, "Access to Protection: a human right", Italian Council for Refugees, 2014; "Arbitrary readmissions from the Italian sea ports to Greece", Greek Council for Refugees, 2014.

²¹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 octobre 2014 dans l'affaire *Sharif et autres c. Italie*, n° 1664/09, paragraphes 102 et 215.

²² "Turned away: summary returns of unaccompanied migrant children and adult asylum seekers from Italy to Greece", Human Rights Watch, 2013. Voir aussi Recommandation n° 97 du Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, A/HCR/23/46/Add.3.

Ayant pris note de ce qui précède, l'ECRI reconnaît toutefois que les autorités ont déployé des efforts appréciables pour harmoniser la législation interne avec les normes européennes en matière d'asile²³. A ce propos, il convient de rappeler que d'ici à juillet 2015, l'Italie devra encore adapter sa législation aux directives de l'Union européenne²⁴ prévoyant un système d'accueil commun et des procédures communes pour l'octroi de la protection internationale. L'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait que cette réforme serait l'occasion de codifier, au sein d'un texte de loi unique, les dispositions existantes sur l'asile, qui sont toujours dispersées dans différents textes du système juridique interne, ce qui rend certaines règles obscures et plus difficiles à appliquer, et qui a finalement des répercussions sur l'accès aux procédures d'asile dans le plein respect des normes internationales. L'ECRI considère que cette occasion ne doit pas être manquée et entend suivre cette question de près.

Pour conclure, l'ECRI considère que sa recommandation a été partiellement mise en œuvre.

²³ Décret-loi du 13 février 2014 transposant la Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, Décret-loi du 21 février 2014 transposant la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

²⁴ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) et Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, pour lesquelles le délai de transposition de la plupart des articles dans la législation nationale est fixé au 20 juillet 2015.

