

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



8 octobre 2004

**Réclamation collective n° 27/2004
European Roma Rights Center c. Italie**

Pièce n° 2

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN
SUR LA RECEVABILITE**

enregistrées au Secrétariat le 4 octobre 2004

CONSEIL DE L'EUROPE
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

A l'attention de
Monsieur le Secrétaire Exécutif,
agissant au nom du Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe

Observations écrites sur la recevabilité
procédure n° 27/2004

***European Roma Rights Center* contre Italie**

présentées par le GOUVERNEMENT ITALIEN,
représenté par M. Ivo M. Braguglia, en qualité d'agent,
assisté par Mme Maria Chiara Malaguti,
ayant élu son domicile auprès de la Représentation Permanente
d'Italie auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg

1. En date du 28 Juin 2004 l'organisation non gouvernementale *European Roma Rights Center* («ERRC») a introduit une réclamation contre l'Italie portant sur l'article 31, seul ou en combinaison avec l'article E de la Charte sociale européenne révisée (la «Charte»). Il y est notamment allégué que les politiques et pratiques en matière de logement des Roms en Italie, en particulier en ce qui concerne le placement de ceux-ci dans des camps prétendument malsains et sujets à des contrôles de police définis comme abusifs, constitueraient une violation du principe de droit de logement établis par la Charte et une discrimination et ségrégation raciale en violation du principe de non-discrimination.

2. Le Gouvernement italien, qui néanmoins conteste les allégations de ERRC au fond, note au préalable que la réclamation doit se juger irrecevable, étant son objet hors du champ d'application de la Charte du point de vue des personnes y protégées.

Champ d'application de la Charte

3. La réclamation de ERRC concerne des comportements prétendus avoir eu lieu contre des personnes qui sont hors du champ d'application de la Charte.

4. À ce regard, l'Annexe de la Charte en matière de champ d'application établie notamment que:

«Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19.»

5. Le cas d'espèce concerne des populations Rom qui, pour déclaration même de ERRC, proviennent de différents pays d'Europe et d'Asie, dont un très grand nombre sûrement hors du champ d'application de la Charte. Par ailleurs, même en ce qui concerne ceux entre eux qui soient éventuellement des ressortissants d'autres pays qui sont partie à la Charte, pour la plus part ceux-ci ne résident pas légalement sur le territoire italien ni y travaillent régulièrement.

6. ERRC déclare qu'il y a quand même une partie des populations Rom concernées par les faits objet de la réclamation qui sont de citoyens italiens.

Or, quand bien même il y aurait une partie des personnes concernées qui seraient effectivement couvertes par la Charte, il est impossible dans le cas d'espèce de séparer les faits contestés de manière à appliquer les principes de l'article 31 de la Charte seulement aux sujets couverts par la Charte même.

7. En effet, ERRC ne conteste pas des actes ou comportements spécifiquement adressés à des ressortissants d'Italie ou d'autres pays étant partie à la Charte résidant en Italie ou y travaillant régulièrement. L'organisation attaque au contraire des actes ou comportements d'ordre public, concernant à la fois des camps non autorisés ou bien encore ayant le but d'identifier les personnes qui ne possédaient aucun permis de séjour. Et même en ce qui concerne la question plus générale de la situation des camps des ROM, ceux-ci sont normalement apprêtés pour adresser des situations temporaires, justement pour des gens sans permis de résidence ou en attente de solutions plus stables, et prévus pour un nombre d'habitants toujours plus limité que celui qu'en fin occupe le camp même. De telles situations ne peuvent pas être qualifiées comme concernant le droit au logement des ressortissants d'Italie ou d'autres pays étant partie à la Charte résidant en Italie ou y travaillant régulièrement, même s'il peut arriver que des ressortissants de tels pays y résident.

8. Par ailleurs, l'exercice effectif du droit au logement assuré par la Charte est lié à des paramètres sociaux du bénéficiaire, qui par conséquent exigent soit que ce dernier soit légalement résident dans le territoire soit qu'il y travaille régulièrement. L'article 31 établit que, en vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées «1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes». Tout acte ou comportement reprochable au Gouvernement italien devrait alors pouvoir être reconduit au manque de

respect de ces paramètres et non à des comportements génériques et non qualifiés envers la généralité des populations Rom, soient-elles légalement ou illégalement résidentes en Italie ou y travaillant ou non d'une façon régulière.

9. À cause de la typologie de comportements contestés, des raisons de leur exécution et des obligations mêmes des Parties à la Charte pour pouvoir donner exécution à l'article 31, il serait donc tout à fait impossible d'identifier les actes spécifiques se référant à des personnes couvertes par la Charte. Par conséquent, de même l'argument de ERRC selon lequel la réclamation devrait au moins se retenir limitée aux seuls Rom couverts par la Charte doit être rejeté à cause de l'impossibilité d'identifier des comportements spécifiques à l'égard de ces derniers, et la réclamation être jugée irrecevable dans son entier.

Le prétendu manque de relevance de l'état de citoyen/résident dans le cas de discrimination et ségrégation raciale

10. ERRC d'autre part affirme que quand il s'agit de situations de discrimination et ségrégation raciale la Charte s'appliquerait à toute personne sur le territoire du pays intéressé, indépendamment de leur état ou provenance.

11. À cet égard, il faut tout d'abord noter que la réclamation ne s'appuie pas directement sur l'article E de la Charte, concernant la discrimination, mais bien sur l'article 31, concernant le droit au logement. Cela apparaît clairement de l'entière structure de la réclamation:

«[...] Subject of the Complaint : 6. Violations of Articles 31, taken alone and/or in conjunction with Article E; [...] 7.A. Failure to promote access to housing of an adequate standard to Roma, in violation of Article 31(1), taken alone and/or in conjunction with Article E; 7.B. Failure to

prevent and reduce homelessness among Roma, in violation of RESC Article 31(2), taken alone and/or in conjunction with the Revised Charter's Article E ban on discrimination; 7.C Failure to make the price of housing accessible to Roma without adequate resources, in violation of Article 31(3), taken alone and/or in conjunction with Article E»

12. La réclamation a donc comme objet principal la prétendue violation du droit au logement à l'égard des Rom, qui serait perpétrée par la violation de chacun des trois paragraphes dudit article. La prétendue discrimination ou même ségrégation des Rom serait conséquente à la violation de l'article 31 et indirecte.

13. Par ailleurs, l'article E est en fonction de l'application des autres articles de la Charte: en raison de cet article, la jouissance des droits reconnus dans la Charte même (y inclus évidemment celui au logement) «doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation». Il est alors clair que but de la Charte est de reconnaître un certain nombre de droits aux personnes protégées, telles que qualifiées à son Annexe, et que les situations de prétendue discrimination sont à évaluer à l'égard de dites personnes, à savoir les citoyens italiens et les ressortissants des pays qui font partie de la Charte résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire.

14. D'autre part, ce qu'on vient d'illustrer concernant le lien entre le droit au logement et des paramètres de nature sociale exclue *a fortiori* que le champ d'application de la Charte soit étendu à toute personne présente sur le territoire, indépendamment de leur état ou provenance.

15. Il faut en fin ajouter que, à l'appui de sa thèse, ERRC apporte un certain nombre de Conventions internationales d'application générale, en concluant

que l'existence de telles mesures prouveraient que, en cas de discrimination ou ségrégation raciale, toute Convention internationale devrait s'interpréter comme étendue à toute personne, indépendamment de leur état ou provenance.

16. Cependant, les Conventions mentionnées par ERRC incluent expressément dans leur champ d'application n'importe quels sujets, indépendamment de leur provenance ou état, tandis que l'Annexe à la Charte exclue expressément ceux qui ne sont pas ressortissants des Parties à la Charte résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire.

17. Il faut au contraire noter que, entre les trois Conventions mentionnées par ERRC, d'un côté le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* du 16 décembre 1966 (les deux entrés en vigueur en 1976) reconnaissent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus par eux-mêmes comprennent entre autre la conclusion de conventions, où en effet les États concernés pourraient régler la matière en limitant éventuellement le champ d'application à un certain type de bénéficiaires (ce qui est justement arrivé avec la Charte), et de l'autre côté la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* exclue son application aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants (article 1.2).

18. D'autre part, une interprétation de la Charte par analogie avec d'autres Conventions internationales n'ayant pas nécessairement été adoptées par les États eux-mêmes serait contraire aux principes généraux de droit international sur l'application et l'interprétation des Traités, tant qu'il ne soit démontré qu'un principe coutumier d'application générale existe reconnaissant le droit au logement à toute personne de n'importe quel état

ou provenance ou lien avec le pays hôte. Par ailleurs, même entre les États qui ont adopté toutes les Conventions nommées, puisque la Charte a été adoptée beaucoup plus tard que telles autres conventions - et non pas le contraire-, on ne pourrait pas soutenir qu'un usage étendant automatiquement la protection aussi aux non ressortissants des pays qui sont parties à la Charte, s'est imposé.¹ Au contraire, le choix exprès de limiter le champ d'application de la Charte comme prévu par son Annexe, intervenu d'après l'adoption des autres Conventions internationales et limité aux pays européens, n'est que l'épreuve de l'intention des Parties de permettre l'exercice du droit au logement d'une façon plus effective entre leur ressortissants résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de l'un entre eux.

Le manque de permis de séjour pour prétendue faute de l'Italie comme cause des situations d'irrégularité des Rom

19. Finalement, ERRC affirme que l'une (entre plusieurs) de raisons pour lesquelles un grand nombre de Rom ne résident pas légalement en Italie serait que le Gouvernement italien adopte des politiques de discrimination raciale et d'autres comportements arbitraires en ce qui concerne la concession de permis de séjour ou de résidence. L'autre raison principale indiquée par ERRC - et reconnue comme ne pas être de la responsabilité du Gouvernement italien - serait que les Rom normalement ne possèdent pas de documents du pays d'origine qui permettraient le commencement d'une procédure pour la régularisation en Italie.

20. Outre que n'avoir pas été fondée sur aucune preuve,² l'allégation de ERRC (que le Gouvernement italien cependant rejette au fond) ne peut pas

¹ Voir la Convention sur le droit des Traités, article 31(3)(b).

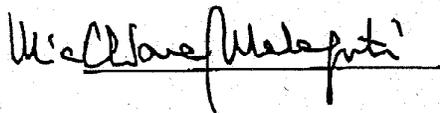
² Au contraire, le Deuxième Rapport sur l'Italie de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance a établi que «Many foreign Roma/Gypsies possess no legal status in Italy and most of those who are legally present in Italy only possess residence permits valid for short periods of time. Roma/Gypsies are reported to have benefited

exclure l'application de l'Annexe en ce qui concerne le champ d'application de la Charte. Les raisons pour lesquelles des sujets n'accomplissent éventuellement pas les qualités requises pour l'application de la Charte ne peuvent être d'aucune relevance : dans le cas contraire, le Gouvernement italien se verrait attribuer *de facto* la responsabilité non pas pour la violation de l'article 31 de la Charte, mais pour d'autres comportements hors du champ de la Charte même (dans le cas spécifique, concernant les politiques de concession de permis de séjour ou de résidence) ; sans aucun bénéfice non plus pour les personnes à protéger, qui d'une telle manière ne se verraient pas protégées contre celle qui serait, selon cette reconstruction, l'effective violation de leur droits, à savoir le déni de permis de séjour ou résidence.

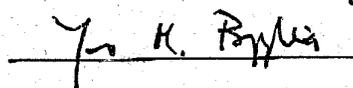
*** **

Pour toutes les raisons ci-dessus exposées, le Gouvernement italien demande au Comité européen des Droits sociaux de déclarer la réclamation de ERRC irrecevable ; sous réserve, en subordre, de toute défense quant au fond.

Roma, le



Avv. Maria Chiara Malaguti
Conseil



Avv. Stato Ivo M. Braguglia
Agent

comparatively less than other groups from the various opportunities for regularisation, partly because of their lack of awareness of these opportunities, and partly because many of them did not possess the necessary valid documentation from their countries of origin.»