

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 4

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR L'ITALIE

Adopté le 22 juin 2001

Strasbourg, le 23 avril 2002



Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RESUME GENERAL	6
SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION.....	7
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
B. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES ..	7
- Législation relative à la nationalité	8
C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL	9
D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	10
E. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	11
- Aide judiciaire	11
F. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS	12
G. ÉDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION	13
- Enseignement scolaire visant à lutter contre le racisme et l'intolérance ...	13
H. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS	13
- Immigrés sans statut légal	14
- Immigrés ayant un statut légal	15
- Demandeurs d'asile et réfugiés	15
- Climat général à l'égard des immigrants	16
I. ACCES AUX SERVICES PUBLICS	16
- Accès aux services sociaux, notamment aux soins de santé, à la protection sociale et au logement	16
- Accès à l'éducation.....	17
J. EMPLOI	17
K. LE RACISME LORS DE MANIFESTATIONS DE MASSE.....	18
L. GROUPES VULNERABLES	18
- Roms/Tsiganes.....	18
- Albanais	18
M. ANTISEMITISME	19
N. CONDUITE DE CERTAINES INSTITUTIONS ESSENTIELLES	19
- Les forces de l'ordre	19
- Administration pénitentiaire	20
O. LES MEDIAS	21
SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS	21
P. SITUATION DES COMMUNAUTÉS ROMS/TSIGANES	21
Q. EXPLOITATION POLITIQUE DU RACISME ET DE LA XENOPHOBIE.....	25
BIBLIOGRAPHIE	27

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur l'Italie datait du 13 juin 1997 (publié en juin 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Italie a eu lieu les 28-31 mai 2001. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales italiennes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national italien, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 22 juin 2001 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

L'Italie a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, dont l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel pour favoriser l'intégration, dans un grand nombre de domaines, de sa population immigrée en augmentation constante, et l'adoption d'une législation pour la protection de la langue et de la culture des minorités nationales. L'ECRI a également pris acte avec intérêt de l'adoption de dispositions civiles anti-discrimination et des initiatives prises pour lutter contre la traite d'êtres humains.

Les problèmes de racisme et de xénophobie persistent cependant et touchent plus particulièrement les personnes non-ressortissantes de l'Union européenne – et notamment les Albanais –, ainsi que les Roms/Tsiganes italiens et non-italiens. Les manifestations de ces problèmes incluent les préjugés sociaux, la discrimination et des cas de violence, y compris parfois de la part de la police. Il convient de souligner le rôle joué par certains hommes politiques ayant recours à une propagande xénophobe et à des discours provocateurs à caractère raciste, dans l'origine de cette situation. La législation en vigueur pour lutter contre les phénomènes de discrimination et de manifestations racistes ou xénophobes n'est pas toujours correctement appliquée. L'absence d'une loi générale sur le droit d'asile est également soulignée.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités italiennes de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations couvrent, entre autres : la nécessité de prendre d'urgence des mesures pour améliorer la situation des communautés roms/tsiganes en Italie ; la nécessité de lutter contre l'exploitation du racisme et de la xénophobie en politique ; la nécessité d'affiner la législation pour lutter contre le racisme et la discrimination et de garantir une application plus efficace de celle-ci ; la nécessité d'adopter de toute urgence une loi générale sur le droit d'asile ; et la nécessité de renforcer davantage les efforts vers une intégration mutuelle des populations majoritaires et minoritaires en Italie, notamment en veillant à ce que les possibilités existant à cet égard soient utilisées dans la pratique.

SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'Italie a ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux pertinents dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite de ce que l'Italie ait signé le Protocole additionnel n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui élargit de manière générale le champ d'application de l'article 14 de la convention et contient une liste non exhaustive des motifs de discrimination. L'ECRI se réjouit d'apprendre que le processus de ratification de cet instrument est en bonne voie et encourage les autorités italiennes à le mener à terme dès que possible.
2. Dans son premier rapport, l'ECRI recommandait que l'Italie ratifie la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'ECRI salue la ratification par l'Italie, en novembre 1997, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. En ce qui concerne la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'ECRI prend acte du fait que l'Italie a signé cet instrument en juin 2000 et comprend que le processus de ratification a commencé. Elle encourage vivement les autorités italiennes à mener à terme le processus de ratification le plus rapidement possible.
3. L'ECRI prend également acte de la signature par l'Italie, en novembre 1997, de la Convention européenne sur la nationalité et encourage la prompt ratification de cet instrument par les autorités italiennes.
4. L'ECRI note en outre que, lors de la ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, l'Italie a déclaré que l'application de la convention par l'Italie ne couvrirait pas son chapitre C, qui concerne l'attribution des droits de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers. Conformément à ses recommandations ci-après¹, l'ECRI encourage vivement les autorités italiennes à étendre l'application de cette convention à son chapitre C.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

5. L'article 3 de la Constitution italienne dispose que « tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles ou sociales ». Bien que cet article renvoie uniquement aux « citoyens », le principe d'égalité s'applique également aux non-ressortissants, étant donné que l'article 3 doit être interprété à la lumière de l'article 2, qui garantit les droits inviolables de la personne. La Cour constitutionnelle a confirmé cette interprétation dans plusieurs arrêts². En outre, l'article 10, qui dispose que l'ordre juridique italien se conforme aux principes du droit international généralement reconnus et que la condition juridique des étrangers est réglée par la loi, conformément aux normes et aux traités internationaux, implique une référence aux divers instruments et dispositions internationaux interdisant la discrimination. L'ECRI

¹ *Accueil et statut des non-ressortissants – Immigrés ayant un statut légal.*

² *Voir arrêts n°120 du 15/11/1967, 104 du 19/06/1969 et ordonnance n°215 du 01/07/1983.*

se félicite de l'adoption du décret-loi n° 286/98 (texte unique de mesures régissant l'immigration et de normes relatives à la situation des citoyens étrangers³) et encourage les autorités italiennes à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir expressément l'égalité à tous les individus relevant de la juridiction italienne.

6. En ce qui concerne les minorités linguistiques, l'article 6 de la Constitution dispose que « la République protège par des normes particulières les minorités linguistiques ». L'article 6 de la Constitution a été mis en œuvre par la loi 482/1999 contenant des « Normes pour la protection des minorités historiques et linguistiques ». Cette loi est une loi-cadre, qui autorise les régions et les provinces autonomes à légiférer dans le domaine de la protection et de la promotion du développement de la langue et de la culture des populations albanaise, catalane, allemande, grecque, slovène et croate, ainsi que de celles parlant français, franco-provençal, frioulan, ladin, occitan et sarde. L'ECRI se félicite de l'adoption de cette loi comme moyen d'améliorer la protection et la promotion des langues et cultures minoritaires. Elle note cependant que la population rom/tsigane n'est pas incluse dans la liste des groupes dont la langue et la culture sont protégées et promues par la loi. Une référence spécifique aux Roms/Tsiganes a été supprimée de la loi lors de son passage devant le Parlement, au motif que cette minorité n'est pas liée à une partie spécifique du territoire italien et dans l'hypothèse que la protection de la langue et de la culture des Roms/Tsiganes fera l'objet d'une loi spécifique. L'ECRI note cependant que, bien que certains aspects de la langue et de la culture roms/tsiganes soient couverts par la législation régionale, il n'existe aucune loi générale, au niveau national, relative aux Roms/Tsiganes. En conséquence, l'ECRI invite les autorités italiennes à veiller à ce qu'une protection et une promotion adéquates de la langue et de la culture roms/tsiganes soient prévues dans les textes législatifs au niveau national.

- **Législation relative à la nationalité**

7. La nationalité italienne est réglementée par la loi 91/1992 et se fonde sur le principe du *ius sanguinis*. Les enfants nés en Italie de parents étrangers obtiennent automatiquement la nationalité italienne en faisant une déclaration entre 18 et 19 ans, à condition qu'ils aient résidé en permanence en Italie depuis leur naissance. Les enfants dont au moins un parent est devenu un ressortissant italien et les enfants qui n'ont pas acquis la nationalité de leurs parents à la naissance obtiennent la nationalité italienne avant d'atteindre l'âge de 18 ans.
8. La naturalisation sur la base de la résidence est possible après dix ans de résidence régulière dans le pays. Cette période est réduite à cinq ans pour les réfugiés et les apatrides, quatre ans pour les ressortissants de l'UE et trois ans pour les descendants de personnes italiennes de naissance et pour les étrangers nés en Italie. D'autres conditions, stipulées dans la loi pour obtenir la naturalisation sur la base de la résidence comprennent des revenus suffisants et le paiement des impôts. Toutefois, même lorsque ces critères sont remplis, l'attribution de la nationalité demeure un acte discrétionnaire des autorités italiennes. Bien que la connaissance de la langue italienne n'apparaisse comme

³ « Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero » (G. U. 18 août 1998, n° 191)

une condition ni dans la loi, ni dans les règlements, il existe des indications qu'elle est prise en compte dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. La procédure d'obtention de la naturalisation sur la base de la résidence dure de un à deux ans.

9. L'ECRI estime qu'une amélioration complémentaire de la législation sur la nationalité italienne, qui permettrait une obtention plus facile de celle-ci à la fois pour les enfants nés ou élevés en Italie et pour les résidents de longue date, serait conforme à l'engagement, exprimé à maintes reprises par les autorités italiennes et reflété dans d'autres lois en vigueur, de faciliter l'intégration des populations immigrées résidant légalement en Italie.
10. En ce qui concerne plus particulièrement la naturalisation sur la base de la résidence, dans son premier rapport, l'ECRI regrettait que la loi 91/1992 ait rallongé la période de résidence nécessaire pour déposer une demande de naturalisation de cinq à dix ans. Bien qu'elle reconnaisse qu'une telle période de résidence soit conforme aux normes européennes, l'ECRI encourage néanmoins les autorités italiennes à envisager de réduire cette période. En outre, afin de faciliter l'accès à la nationalité et de limiter l'élément discrétionnaire dans l'attribution de la naturalisation, l'ECRI invite les autorités italiennes à simplifier et à standardiser les procédures de naturalisation pertinentes et à prendre des mesures pour clarifier et simplifier la situation en ce qui concerne la connaissance de la langue et de la culture italiennes.

C. Dispositions en matière de droit pénal

11. Les principales dispositions dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance se trouvent dans la loi 205/1993 contenant les « mesures urgentes en ce qui concerne la discrimination raciale, ethnique et religieuse ». Cette loi portait amendement à l'ancienne loi 654/1975, qui mettait en oeuvre la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La loi 205/1993 interdit la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la discrimination raciale ou ethnique, ainsi que l'incitation à commettre un acte discriminatoire ou tout acte discriminatoire commis pour des motifs raciaux, ethniques, nationaux ou religieux (article 3(1)a de la loi 654/1975 telle qu'amendée par la loi 205/1993). Elle punit également l'incitation à un acte violent ou les actes violents ou de provocation commis pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses (article 3(1)b de la loi 654/1975 telle qu'amendée par la loi 205/1993). Elle interdit en outre la création d'organisations, d'associations, de mouvements ou de groupes visant à inciter à la discrimination ou à la haine raciales, ainsi que la participation ou l'assistance à ceux-ci (article 3(2) de la loi 654/1975 telle qu'amendée par la loi 205/1993). Par ailleurs, l'exhibition ou la manifestation d'emblèmes ou de symboles d'organisations, d'associations ou de mouvements incitant à la discrimination ou à la violence pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses est sanctionnée, en particulier lorsque ces actions ont lieu lors de réunions publiques ou de manifestations sportives (article 2 de la loi 205/1993). Enfin, l'article 3 de la loi 205/1993 introduit une circonstance aggravante générale pour toutes les infractions commises dans un but de discrimination pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses ou afin d'aider des organisations ayant un tel but. La loi dispose également que toute infraction aggravée par des motifs raciaux fait d'office l'objet de poursuites.

12. Bien qu'il y ait des cas d'application de ces dispositions, certains font état de ce que les affaires qui parviennent devant les tribunaux ne reflètent pas le nombre réel d'actes racistes survenant en Italie. Cela peut également être du en partie aux difficultés initiales dans la diffusion de la connaissance de la législation. En particulier, l'ECRI a le sentiment que l'application des dispositions établissant la motivation raciste comme circonstance aggravante et de celles concernant l'incitation à la discrimination et à la violence pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses devrait être améliorée. A cette fin, l'ECRI encourage les autorités italiennes à proposer une formation supplémentaire à ce sujet à tous les acteurs impliqués dans le système de justice pénale, de la police au ministère public en passant par les juges, et de les sensibiliser davantage à la nécessité de parer activement aux infractions à motivation raciale et à l'incitation à la discrimination et à la violence raciales. Parallèlement, il conviendrait d'envisager des moyens d'encourager les victimes de tels actes à se manifester.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

13. La loi 40/1998 (Réglementation de l'immigration et normes relatives au statut des étrangers)⁴ contient des dispositions civiles contre la discrimination.
14. L'article 41 de cette loi couvre la discrimination directe et indirecte fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique ou la descendance et les croyances ou pratiques religieuses. Elle interdit la discrimination directe dans les domaines de l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la formation et aux services sociaux ainsi que la discrimination directe par des fonctionnaires de l'Etat ou des personnes proposant des services publics ou toute personne offrant des biens et des services accessibles au public. Elle prohibe également la discrimination directe et indirecte par les employeurs. L'article 42 dispose que, à la demande du plaignant, le juge peut ordonner la cessation du comportement discriminatoire et la suppression de tous les effets de la discrimination. Le juge peut aussi décider du paiement d'indemnités pour préjudice matériel ou moral.
15. Ces dispositions n'ont, jusqu'à présent, été utilisées que dans de très rares cas. L'ECRI note à cet égard que la loi 40/1998 prévoit la création d'observatoires régionaux ayant des fonctions de surveillance et d'information, ainsi que d'aide judiciaire aux victimes de discrimination. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, aucun observatoire de ce type n'avait été mis en place. Tout en reconnaissant les difficultés pour établir ces observatoires dans les localités n'ayant aucun contact avec les immigrés, l'ECRI est d'avis que la création de ces instances pourrait favoriser l'application des dispositions pertinentes et prie instamment les autorités italiennes de veiller à leur mise en place rapide dans toutes les régions d'Italie. L'ECRI note en outre que les dispositions anti-discrimination visent les comportements discriminatoires « uniquement » fondés sur la race, la religion et l'origine nationale ou ethnique et souligne que cela pourrait exclure les comportements discriminatoires à caractère raciste fondés sur d'autres motifs. En outre, les dispositions contenues dans les articles 41 et 42 de la loi n'autorisent pas de faire peser la charge de la preuve sur le

⁴ Voir ci-après, *Accueil et statut des non-ressortissants*.

défendeur une fois que le plaignant a apporté un commencement de preuve de l'existence d'un cas de discrimination.

16. Tout en saluant l'adoption de ces dispositions anti-discrimination comme un instrument renforçant la protection de certains groupes de personnes vulnérables à la discrimination, l'ECRI encourage les autorités italiennes à envisager l'adoption d'un ensemble plus complet de dispositions civiles et administratives dans tous les domaines de la vie interdisant la discrimination pour des motifs tels que la race, la couleur, la religion, la langue, la nationalité, l'origine nationale et ethnique. Comme cela sera mentionné ci-après⁵, l'ECRI souligne le rôle fondamental que pourrait jouer un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance pour surveiller la mise en œuvre d'une telle législation anti-discrimination. Un tel organe national pourrait travailler en étroite coopération et collaboration avec les observatoires régionaux devant être mis en place.

E. Administration de la justice

17. Des plaintes ont été déposées indiquant que les Roms/Tsiganes et parfois les étrangers maintenus en détention ne sont pas toujours traités conformément à la procédure voulue, notamment en ce qui concerne l'accès immédiat à un avocat. En outre, bien que les défendeurs ne parlant pas italien aient le droit à la traduction, dans leur langue maternelle, des actes judiciaires les concernant et à l'assistance d'un interprète, certaines informations semblent indiquer que les étrangers ne comprennent pas toujours leur procès. L'ECRI note que les autorités italiennes ont encouragé la mise en œuvre d'une coopération avec les coopératives et les associations de médiateurs et de traducteurs dans les langues des principaux groupes ethniques et elle invite les autorités à veiller à ce que les droits de toute personne à une procédure régulière, notamment à un avocat, soient pleinement respectés.
18. L'ECRI constate que la proportion des étrangers dans la population carcérale en Italie est particulièrement élevée par rapport au pourcentage d'étrangers dans la population en général. Certaines plaintes ont par ailleurs fait état de déséquilibres entre les sentences prononcées à l'encontre des Roms/Tsiganes et des étrangers et celles infligées à des défendeurs italiens reconnus coupables d'infractions similaires. L'ECRI encourage les autorités italiennes à mener des recherches sur ces points.

- Aide judiciaire

19. Tout le monde en Italie a le droit d'être représenté par un avocat de son choix ou commis d'office. D'après la loi italienne, tout étranger, même ne résidant pas légalement dans le pays, peut être assisté d'un avocat, aux frais de l'État, sur la base d'une déclaration assermentée approuvée par les autorités consulaires. Dans la pratique, cependant, il semblerait que la plupart des étrangers sans statut légal n'ont pas accès au système du conseil juridique gratuit, et que leurs avocats ne sont donc pas rémunérés, ce qui peut avoir un impact sur la qualité des services rendus à leurs clients. L'ECRI s'inquiète de cette situation,

⁵ *Organes spécialisés et autres institutions.*

notamment parce qu'elle s'applique à toutes les affaires pénales et à la plupart des affaires non pénales, y compris celles concernant les mesures d'expulsion.

F. Organes spécialisés et autres institutions

20. L'ECRI attache de l'importance à l'existence et au fonctionnement des organes spécialisés qui peuvent surveiller de manière efficace et indépendante la situation dans un pays donné – que ce soit en ce qui concerne les droits de l'homme en général ou, plus spécifiquement, en relation avec le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance qui y est associée – et aider les victimes à trouver les moyens efficaces d'obtenir réparation. Tout en notant l'existence d'ombudsmen aux niveaux régional, provincial et municipal, l'ECRI, comme elle l'a déjà suggéré dans son premier rapport, encourage les autorités italiennes à créer une institution nationale spécialisée qui pourrait traiter ces problèmes. L'ECRI attire l'attention des autorités italiennes sur sa recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, qui contient des suggestions détaillées sur les formes que peuvent prendre de tels organes. Comme mentionné plus haut⁶, l'ECRI estime que la création d'une telle institution au niveau national devrait aussi être étudiée dans le cadre de l'adoption d'une législation anti-discrimination plus générale – compte tenu du rôle central que cette institution pourrait jouer dans la mise en œuvre d'une telle législation – et de la création des observatoires régionaux tel que prévu par la loi 40/1998.
21. L'article 44 de la loi 40/1998 institue la Commission pour l'intégration des immigrés, organe consultatif du gouvernement chargé des politiques concernant l'intégration des immigrés, des politiques interculturelles et de la lutte contre le racisme. La commission est chargée : de présenter un rapport annuel au Parlement sur l'état actuel de l'application des politiques d'intégration des immigrés ; de faire des propositions visant à améliorer ces politiques ; et de répondre à toute question du gouvernement relevant de ses domaines de compétence. La commission se compose d'universitaires, de spécialistes des questions d'immigration et de représentants des administrations étatiques impliquées dans les politiques pour l'intégration des immigrés. L'ECRI salue la mise en place de cette commission. Elle encourage le gouvernement italien à continuer de soutenir ses activités et à œuvrer en faveur de l'application des recommandations formulées dans ses rapports annuels.
22. L'article 40(3) a créé, au sein du Conseil national de l'économie et du travail, une Unité de coordination nationale pour les politiques locales d'intégration sociale des étrangers. Cet organe a pour tâche principale d'étudier les initiatives et expériences locales d'intégration sociale des étrangers et de définir et promouvoir les bonnes pratiques dans ce domaine. Il rassemble des représentants des administrations locales (municipales, provinciales ainsi que régionales), des syndicats et des associations d'employeurs, ainsi que des associations travaillant sur les questions liées à l'immigration et des associations d'immigrés.

⁶ *Dispositions en matière de droit civil et administratif.*

23. L'article 40(4) de la loi 40/1998 établit, au sein du Cabinet du Premier ministre, un Conseil pour les problèmes des travailleurs immigrés et de leurs familles, qui rassemble des représentants de divers secteurs et institutions, notamment des représentants de l'Unité de coordination nationale, d'associations travaillant avec les immigrés, de ministères et de partenaires sociaux.
24. L'article 33 du décret-loi 268/98 a créé, au sein du Cabinet du Premier ministre, un comité interministériel pour les mineurs non accompagnés, visant en particulier leur protection, leur assistance et leur hébergement optimal, avec l'objectif, quand cela est possible, de réunion avec leurs parents.

G. Éducation et formation/sensibilisation

- Enseignement scolaire visant à lutter contre le racisme et l'intolérance

25. Depuis le début des années 90, l'Italie a introduit le concept d'éducation interculturelle pour tous les élèves. Ce concept est intégré dans la réforme en cours du système éducatif italien, qui prévoit que l'enseignement des principes de tolérance et de respect de la différence (citoyenneté démocratique) fait partie du programme d'études sociales, cours obligatoire dans les écoles primaires. Les principes de citoyenneté démocratique font également l'objet de projets particuliers et inspirent des principes horizontaux à la lumière desquels toutes les disciplines sont examinées.
26. Si l'ECRI se félicite de la mise en place du concept d'éducation interculturelle, elle estime que des efforts supplémentaires significatifs sont nécessaires pour sa réalisation dans la pratique. A cet égard, l'ECRI note que la mise en œuvre concrète de ce principe varie considérablement d'un établissement scolaire à l'autre, principalement en raison des différents systèmes d'organisation. Dans la mesure où l'éducation interculturelle n'est pas une matière à part mais plutôt une approche qui doit être omniprésente dans tous les programmes, méthodes d'enseignement et relations au sein des établissements scolaires, l'ECRI considère qu'il est important que les enseignants reçoivent une formation spéciale qui leur permette de dispenser cette éducation et que les systèmes d'évaluation régulière existants veillent à ce que cette approche soit pleinement prise en compte dans leur pratique et leurs méthodes d'enseignement.
27. L'ECRI note que, dans le domaine de l'éducation interculturelle, les autorités italiennes ont concentré leurs efforts principalement sur l'enseignement primaire. L'ECRI encourage vivement les autorités italiennes à faire en sorte que ce concept soit aussi progressivement intégré dans l'enseignement secondaire, y compris par le biais d'un enseignement obligatoire des droits de l'homme.

H. Accueil et statut des non-ressortissants

28. Le phénomène de l'immigration vers l'Italie est relativement récent et a eu lieu surtout depuis ces vingt dernières années. La forte augmentation de l'immigration est le résultat des déplacements de populations à grande échelle qui découlent souvent de situations d'urgence, telles que les guerres, le nettoyage ethnique et les persécutions qui y sont liées, et de conditions

économiques et sociales difficiles qui prévalent dans certains pays. L'ECRI déplore que le désespoir des personnes impliquées ait été exploité et ait entraîné une hausse internationale des phénomènes de crime organisé comme la traite d'êtres humains et les abus qui y sont liés.

29. Actuellement, les étrangers résidant légalement en Italie représentent environ 1 500 000 personnes, c'est-à-dire à peine un peu plus de 2,5 % de la population totale. En outre, un certain nombre d'étrangers sans statut légal (« *clandestini* » ou « *irregolari* »), généralement estimé à environ 200 000 à 300 000 personnes, sont également présents sur le territoire italien. Cependant, la plupart des « *clandestini* » entrés en Italie ces dix dernières années ont obtenu un statut légal. Le gouvernement fixe un quota annuel de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne qui sont autorisés à entrer sur le territoire italien pour répondre aux besoins du marché du travail italien.
30. La loi 40/1998 (Réglementation de l'immigration et normes relatives au statut des étrangers) incorporée au texte unique⁷ contient des dispositions réglementant des aspects tels que l'entrée des étrangers, les permis de séjour, le contrôle aux frontières et les expulsions, la réunification familiale, l'emploi, l'éducation, les activités professionnelles, la santé, le logement, l'assistance sociale et, comme mentionné ci-dessus⁸, la lutte contre la discrimination. La loi établit une distinction nette entre les étrangers résidant légalement en Italie et ceux qui n'ont pas de statut légal et vise à faciliter l'intégration des membres du premier groupe mais aussi à freiner les entrées illégales et à expulser les immigrés sans statut légal.

- ***Immigrés sans statut légal***

31. Prenant en considération la hausse de l'immigration clandestine, en particulier par la voie maritime, ces dernières années, l'ECRI note que, récemment, le nombre d'expulsions du territoire italien d'immigrés clandestins a considérablement augmenté. La loi 40/1998 établit des centres d'assistance permanente et temporaire dans lesquels les immigrés clandestins peuvent être détenus en attendant leur expulsion pour une durée maximale de trente jours. L'ECRI se déclare préoccupée en apprenant que les conditions de vie dans certains de ces centres sont très difficiles et invite instamment les autorités italiennes à pourvoir à un niveau acceptable de condition de vie pour les personnes détenues dans ces centres, conformément aux instructions, en date du 30 août 2000, du ministre de l'Intérieur qui contiennent aussi une Charte des droits des personnes détenues dans les centres d'assistance permanente et temporaire. Le placement d'étrangers dans ces centres doit être confirmé par un juge dans un délai de 48 heures. L'ECRI encourage les autorités italiennes à veiller à ce que le contrôle judiciaire de ces détentions soit efficace et inclut la possibilité d'interjeter appel dans tous les cas.
32. Afin de lutter contre les entrées illégales, l'Italie a conclu des accords de réadmission avec un certain nombre de pays dont sont originaires les immigrés sans statut légal. L'ECRI a été informée que, plus récemment, certains de ces accords ont été associés à des dispositions visant, notamment, à favoriser l'entrée légale en Italie des ressortissants des États signataires ainsi que leur

⁷ Voir ci-dessus, *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales*.

⁸ *Dispositions en matière de droit civil et administratif*

accès au marché du travail italien. L'ECRI note que ces initiatives ont été accueillies favorablement par certains segments de la société civile impliqués dans l'assistance et la protection des immigrés.

33. En ce qui concerne la traite des êtres humains, l'ECRI note avec intérêt que l'article 16 de la loi 40/1998 prévoit la délivrance d'un permis de séjour temporaire spécial pour les personnes victimes de la traite des êtres humains. En outre, une commission interministérielle a été mise sur pied pour gérer les fonds pour des initiatives locales visant à combattre la traite des êtres humains. L'ECRI encourage le gouvernement à continuer à soutenir ces initiatives, y compris par le biais d'un financement accru.
34. De plus, l'ECRI note que les enfants étrangers non accompagnés, dont l'expulsion n'est pas autorisée, accèdent aux mesures de protection et d'assistance nécessaires, y compris au droit à l'éducation et aux soins de santé.

- ***Immigrés ayant un statut légal***

35. La loi 40/1998 garantit aux immigrés ayant un statut légal la plupart des droits dans les domaines civil et social sur un pied d'égalité avec les Italiens. En outre, elle contient une série de mesures visant à faciliter leur intégration dans la société qui associent les autorités italiennes à tous les niveaux ainsi que la société civile et comprennent des cours de langue, la valorisation des cultures étrangères, la mise en place de médiateurs interculturels, la diffusion d'informations et des stages de formation pour lutter contre le racisme et la xénophobie. L'ECRI se félicite de ces possibilités et encourage vivement les autorités italiennes à faire en sorte que celles-ci soient appliquées le plus largement possible.
36. Les citoyens de l'Union européenne (UE) vivant en Italie ont les droits de vote et d'éligibilité aux élections locales. L'ECRI regrette que l'extension de ces droits aux citoyens non ressortissants de l'Union européenne, figurant dans le projet de la loi 40/1998, n'ait pas été retenue par le Parlement. Comme elle l'a déjà mentionné dans son premier rapport, l'ECRI recommande que les autorités italiennes étendent le droit de vote aux élections locales aux citoyens non ressortissants de l'Union européenne qui sont résidents de longue durée⁹.

- ***Demandeurs d'asile et réfugiés***

37. A ce jour, l'Italie n'a pas encore adopté de législation sur l'asile. L'article 1 de la loi 39/1990 ainsi que la Convention de Genève, qui fait partie de la législation italienne, constituent les bases juridiques du traitement, par l'Italie, des questions relatives à l'asile. Un nouveau projet de loi générale sur l'asile et la protection humanitaire étaient examinés par le Parlement. Les demandeurs d'asile doivent déposer leur demande auprès de la police des frontières mais ils peuvent aussi le faire auprès de la police locale. Une Commission interministérielle pour la reconnaissance du statut de réfugié est chargée de prendre, en première instance, les décisions relatives à l'octroi ou au refus du statut de réfugié.

⁹ Voir aussi ci-dessus, *Instruments juridiques internationaux*

38. L'ECRI recommande vivement aux autorités italiennes d'adopter une loi d'ensemble sur l'asile et de collaborer étroitement avec le HCR et les associations qui se consacrent à l'aide aux demandeurs d'asiles pour contrôler son application. Dans l'intervalle, l'ECRI engage vivement les autorités italiennes à veiller à ce que les demandeurs d'asiles bénéficient d'une représentation en justice et de moyens de subsistance suffisants, en attendant la décision les concernant. Notant, d'après certaines informations, que les demandeurs d'asile n'ont pas toujours accès à une interprétation de qualité, l'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures à cet effet. L'ECRI insiste également sur la nécessité d'une meilleure formation des policiers qui sont les premiers à rencontrer les demandeurs d'asile afin que ces premiers contacts se fassent dans le plein respect des droits de l'homme et que les demandeurs d'asile soient tous traités sur un pied d'égalité par la police, indépendamment de leur pays d'origine.

- ***Climat général à l'égard des immigrés***

39. L'ECRI s'inquiète du climat plutôt négatif qui règne en Italie à l'égard des citoyens n'appartenant pas à l'Union européenne. Les sondages d'opinion font apparaître que l'immigration extra-communautaire figure en tête de la liste des préoccupations de la population italienne. Selon l'ECRI, cette situation est étroitement liée à la présence importante, dans le débat public, de stéréotypes, d'affirmations mensongères et, dans certains cas, de discours provocateurs visant les citoyens extra communautaires. L'ECRI estime que les dirigeants de certains partis politiques ont une responsabilité particulière à cet égard¹⁰. Des déclarations regrettables faites par d'autres dirigeants et personnalités publiques contribuent cependant aussi, selon l'ECRI, à l'instauration de ce climat. Pour l'ECRI, cette tendance va à l'encontre des efforts faits pour développer une culture de tolérance et de respect de la différence en Italie.

I. Accès aux services publics

- ***Accès aux services sociaux, notamment aux soins de santé, à la protection sociale et au logement***

40. L'accès au logement est réputé être l'un des domaines les plus problématiques pour les immigrés extra-communautaires et les Roms/Tsiganes en Italie. La discrimination dont font preuve les propriétaires et les agences immobilières privées, mais aussi celle, surtout indirecte, pratiquée par le système public de logement, semblent jouer un rôle fondamental à cet égard. Dans de nombreux cas, même pour les immigrés employés de manière régulière, il peut être difficile de trouver un logement convenable. S'ils le trouvent, il est souvent en moins bon état et plus onéreux que ceux accessibles aux Italiens ayant le même niveau de revenus. L'ECRI encourage vivement les autorités italiennes à remédier à cette situation en appliquant effectivement les dispositions anti-discrimination en vigueur – l'ECRI note à cet égard que l'un des rares cas où les nouvelles dispositions contre la discrimination ont été appliquées concernait l'accès au logement –, mais aussi en entreprenant des actions de sensibilisation et de diffusion des bonnes pratiques existant au niveau local.

¹⁰ Voir ci-dessous section II, *Exploitation politique du racisme et de la xénophobie*

41. L'attention des autorités italiennes est également attirée sur les rapports faisant état de refus discriminatoire d'accès à des lieux ouverts au public, opposé notamment aux Roms/Tsiganes et aux étrangers.
42. L'ECRI note que l'un des objectifs du Projet national de santé 1998/2000 est d'inclure les immigrés en situation régulière au système de santé national, avec les mêmes droits et privilèges, et aux même conditions, que les ressortissants italiens. Les immigrés en situation irrégulière ont droit aux soins de santé d'urgence mais aussi aux traitements vitaux ou préventifs nécessaires pour préserver leur état de santé. L'ECRI relève que les étrangers et les prestataires de services ne sont pas toujours au courant de ces droits. A cet égard, l'ECRI se félicite des actions entreprises par le ministère de la Santé pour sensibiliser à la fois la population immigrée et les prestataires de services de santé aux droits de la population immigrée dans ce domaine, et elle encourage les autorités italiennes à étendre leurs efforts en la matière. En outre, l'ECRI remarque que les immigrés en situation irrégulière peuvent bénéficier des services de santé sans craindre d'être dénoncés à la police.

- **Accès à l'éducation**

43. Le nombre d'enfants étrangers dans les écoles primaires italiennes a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. L'accès à l'éducation est garanti à tous les enfants étrangers (qu'ils aient ou non un statut légal) présents sur le territoire italien. L'ECRI note que des efforts ont été faits par les autorités italiennes et par le secteur non-gouvernemental, pour offrir à ces enfants un enseignement de l'italien comme deuxième langue, notamment dans le domaine de la formation des enseignants et de la mise au point du matériel didactique. L'ECRI estime toutefois que d'autres efforts significatifs sont nécessaires dans ce domaine et engage vivement les autorités italiennes à assurer le financement adéquat de ce secteur. En outre, l'ECRI encourage les efforts faits pour proposer aux enfants étrangers, parallèlement à l'enseignement de l'italien, un enseignement dans leur langue maternelle.

J. Emploi

44. Les étrangers représentent aujourd'hui plus de 3% de la main-d'œuvre en Italie. Toutefois, ils sont encore nombreux à être employés dans l'économie souterraine, même s'ils résident dans le pays légalement et qu'ils occupent un emploi régulier depuis un certain temps. En outre, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays européens, le nombre d'immigrés occupant des emplois peu qualifiés les plus divers, est disproportionné. Bien que cette situation puisse être liée à tout un ensemble de facteurs – parmi lesquels dans certains cas les différences de niveaux d'instruction –, il existe aussi des formes directes et indirectes de discrimination qui contribuent considérablement à la basse position des étrangers sur le marché du travail en Italie.
45. L'ECRI encourage vivement les autorités à s'attaquer à cette situation par un large arsenal de mesures. Ces dernières pourraient évidemment inclure la mise en œuvre effective des dispositions anti-discrimination dans le domaine de l'emploi. A cet égard, l'ECRI note que le renversement partiel de la charge de la preuve s'est avéré très efficace dans plusieurs pays pour diminuer l'ampleur de la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi. L'ECRI croit savoir que le ministère du Travail, en collaboration avec l'Organisation internationale du

travail, prévoit d'entreprendre des activités de suivi et de sensibilisation concernant la discrimination en matière d'emploi. L'ECRI se félicite de cette initiative et encourage les autorités italiennes à développer ce genre de mesures à l'avenir. S'agissant des possibilités de formation pour les travailleurs étrangers, l'ECRI relève que la qualité des initiatives de formation et leur accessibilité varient considérablement selon les régions. L'ECRI encourage les autorités italiennes à contrôler avec la plus grande attention l'efficacité des activités de formation entreprises au niveau local et à veiller à leur généralisation dans tout le pays. L'ECRI note également que le gouvernement italien, à travers un certain nombre d'accords bilatéraux, favorise les compétences techniques et la formation des travailleurs étrangers pour des secteurs spécifiques¹¹.

K. Le racisme lors de manifestations de masse

46. L'ECRI est extrêmement préoccupée par l'incidence d'inquiétantes manifestations de racisme et d'antisémitisme lors des matches de football dans les stades italiens, et notamment par les slogans et insignes racistes et antisémites. Selon l'ECRI, la législation pénale en vigueur applicable à ce type de comportements devrait être d'emblée appliquée aux personnes responsables. L'ECRI note les initiatives des instances sportives de contrôle et les mesures autodisciplinaires prises par les associations et les joueurs de football. En outre, les autorités italiennes devraient considérer d'autres mesures pertinentes. Tout en se félicitant des actions de sensibilisation menées auprès de l'opinion publique et des mesures préventives visant les supporters les plus extrémistes, l'ECRI estime souhaitable que les autorités italiennes réagissent avec plus de fermeté à ces manifestations, afin de traduire dans les faits la priorité accordée au respect de la dignité humaine.

L. Groupes vulnérables

Cette section porte sur certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement vulnérables aux problèmes de racisme, de discrimination et d'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour objet de présenter un bilan complet de la situation de tous les groupes minoritaires du pays et n'implique nullement que les groupes qu'elle ne mentionne pas sont pour autant à l'abri des problèmes de racisme et de discrimination.

- Roms/Tsiganes

47. L'ECRI étudie la situation des communautés roms/tsiganes dans la section II du présent rapport.

- Albanais

48. Les Albanais sont l'une des communautés immigrées les plus nombreuses d'Italie. Si nombre d'entre eux résident en toute légalité en Italie, la population immigrée qui vit clandestinement en Italie compte aussi des Albanais. L'ECRI note que les autorités italiennes encouragent les programmes de formation en

¹¹ Voir ci-dessus, *Immigrés sans statut légal*.

Albanie comme une alternative aux entrées illégales sur le territoire italien et afin de répondre à la demande de la main-d'œuvre. L'ECRI s'inquiète cependant de la force des sentiments anti-albanais qui se sont intensifiés, ces dernières années, au fur et à mesure de l'accroissement du nombre d'Albanais vivant dans le pays. Cette attitude négative à l'égard des Albanais est confortée notamment par les informations faisant état d'infractions commises par certains membres de cette communauté. L'ECRI s'inquiète de ce que cette situation nourrit de plus en plus le sentiment, dans l'opinion publique, que les Albanais ont tous ou pour la plupart d'entre eux des tendances criminelles. L'ECRI estime que les médias et les déclarations de personnalités publiques ont joué un rôle important dans cette situation, et elle invite vivement les autorités à prendre des mesures à cet égard, comme cela est souligné dans d'autres parties du présent rapport¹². En outre, l'ECRI encourage fortement les autorités italiennes à prendre des mesures pour sensibiliser l'opinion publique à l'existence de ces préjugés et aux problèmes et inconvénients qu'ils provoquent.

M. Antisémitisme

49. La plupart des incidents antisémites consistent à écrire des graffitis et à envoyer des lettres d'injures ou de menaces aux membres ou représentants de la communauté juive. Dans certains cas, les responsables de ces actes ont été identifiés. Selon les informations disponibles, la présence d'ouvrages et de publications antisémites et de documents négationnistes généraux augmente dans les librairies. En Italie, les actes antisémites se manifestent aussi tout particulièrement dans le vandalisme lié au football et la propagande sur Internet. L'ECRI a été informée que les autorités italiennes surveillent la situation en ce qui concerne la présence de documents antisémites sur les sites web locaux. L'ECRI attire l'attention des autorités italiennes sur sa recommandation de politique générale n° 6 relative à « la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet ». Toutefois, comme indiqué ci-dessus¹³, l'ECRI estime que des actions sont encore nécessaires pour lutter contre le phénomène des slogans racistes et antisémites dans les stades de football.
50. L'ECRI relève les initiatives récentes prises pour améliorer l'enseignement relatif à l'Holocauste et encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre et à intensifier ces initiatives.

N. Conduite de certaines institutions essentielles

- Les forces de l'ordre

51. On a fait état d'abus de la part de certains membres des forces de l'ordre tels que des contrôles discriminatoires, des paroles injurieuses et insultantes, des mauvais traitements et des actes de violence, voire dans certains cas d'utilisation illégale d'armes à feu. L'ECRI s'inquiète de ce que certains groupes de personnes, et notamment les Roms/Tsiganes, les étrangers et les

¹² Voir *Médias, Exploitation politique du racisme et de la xénophobie*

¹³ *Racisme lors des manifestations de masse.*

ressortissants italiens d'origine immigrée, sont particulièrement susceptibles de devenir les victimes de ce genre de comportement.

52. Bien que la plupart de ces incidents ne débouchent généralement pas sur le dépôt d'une plainte par la victime, il semble que ces affaires font rarement l'objet d'enquêtes de la part de la police et qu'il y a peu de transparence quant à leurs résultats. En outre, selon les informations disponibles, les personnes exprimant leur intention de porter plainte contre les forces de l'ordre pour mauvais traitements feraient fréquemment l'objet ou seraient menacées de poursuites en représailles. L'ECRI souligne l'urgente nécessité d'améliorer les réponses des mécanismes de contrôle interne et externe aux plaintes pour comportement abusif de la police à l'égard de membres des groupes minoritaires. A cette fin, elle encourage les autorités italiennes à envisager la création d'une commission indépendante chargée de mener des enquêtes sur toutes les allégations de violations des droits de l'homme par la police.
53. L'ECRI relève que, comme suggéré dans son premier rapport, des initiatives ont été prises pour améliorer la formation des membres des forces de l'ordre en matière de droits de l'homme. L'ECRI encourage néanmoins les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour assurer la formation initiale et continue des policiers en matière de droits de l'homme et de normes anti-discrimination.
54. Pour intégrer les forces de l'ordre, il est nécessaire d'avoir la nationalité italienne. Compte tenu du nombre croissant de ressortissants italiens d'origine immigrée, l'ECRI invite les autorités italiennes à commencer à étudier des méthodes propres à encourager les membres des minorités ethniques à participer aux procédures de recrutement pertinentes dans ce secteur professionnel. En outre, il faudrait encourager le recours à des médiateurs culturels afin de favoriser davantage la communication entre les autorités des forces de l'ordre et les communautés immigrées.

- **Administration pénitentiaire**

55. Comme on l'a déjà mentionné plus haut¹⁴, les étrangers forment une partie très importante de la population carcérale en Italie. La loi pénitentiaire interdit la discrimination des détenus pour des motifs de nationalité, de race, de conditions économiques et sociales, d'opinions politiques et de conviction religieuse. L'ECRI note toutefois que les immigrés se plaignent souvent de subir des mauvais traitements dans les prisons italiennes. On a également observé que les immigrés ont très rarement accès aux peines alternatives à l'emprisonnement. Bien que les autorités l'expliquent par le fait que les immigrés ne répondent pas aux conditions requises pour avoir accès à ces mesures, l'ECRI encourage vivement les autorités italiennes à se pencher plus en avant sur ce problème afin d'éliminer tout obstacle direct ou indirect à cet égard.
56. L'ECRI relève que les autorités italiennes ont pris un certain nombre de mesures pour améliorer la situation des étrangers placés en détention, parmi lesquelles on peut citer : une meilleure intégration des étrangers dans les établissements pénitentiaires par le truchement de médiateurs culturels ; des mesures visant à renforcer la prise de conscience des détenus étrangers quant

¹⁴ Administration de la justice.

à leurs droits ; une meilleure formation du personnel pénitentiaire pour veiller à ce qu'il connaisse des langues étrangères ainsi que la culture et la situation générale des détenus étrangers ; des initiatives visant à garantir le libre exercice de la religion ; et des mesures, telles que conserver les registres sous le contrôle des autorités judiciaires, pour empêcher les mauvais traitements. L'ECRI se félicite de ces initiatives et elle encourage les autorités italiennes à les contrôler et les développer.

O. Les médias

57. L'ECRI note que les médias tombent souvent dans le sensationnalisme pour traiter des questions ayant trait aux immigrés et aux Roms/Tsiganes. La vaste majorité des informations communiquées par les médias italiens sur les immigrés ou l'immigration semble être liée à la criminalité. Inquiète des préjugés et des idées fausses que cette présentation de l'information alimente dans la société, l'ECRI encourage vivement les professionnels des médias italiens à adopter des codes d'autorégulation ou des chartes visant à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance et à promouvoir le pluralisme culturel et l'égalité des chances. Ces textes devraient comporter des lignes directrices sur la présentation de l'information mais aussi, entre autres, un engagement à refléter le pluralisme culturel dans tous les secteurs et à respecter la dignité humaine de toutes les personnes. Des efforts pourraient aussi être faits afin d'améliorer la représentation des membres des groupes minoritaires dans les médias.
58. En outre, les autorités italiennes sont vivement encouragées à entreprendre des campagnes de sensibilisation dans les médias sur les dangers du racisme et de l'intolérance et sur la nécessité de respecter le principe de l'égalité et la dignité humaine.

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de l'Italie, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur la situation des communautés roms/tsiganes et sur l'exploitation politique du racisme et de la xénophobie.

P. Situation des communautés roms/tsiganes

59. D'après les chiffres officiels, environ 120 000 Roms/Tsiganes vivaient actuellement en Italie, dont environ deux tiers de ressortissants italiens. Selon des sources non officielles, la population rom/tsigane serait légèrement plus nombreuse, mais avec les mêmes proportions de ressortissants italiens et étrangers. Les Tsiganes italiens sont, globalement, constitués de Roms, majoritairement présents dans le sud de l'Italie, et de Sintis, traditionnellement présents dans le nord. Les Roms/Tsiganes non italiens incluent des personnes nées hors d'Italie – originaires pour la plupart de la région des Balkans – ou nées en Italie de parents étrangers.

60. Un tiers environ de la population rom/tsigane totale d'Italie - composée à la fois de ressortissants italiens (essentiellement des Sintis) et d'étrangers - vit actuellement dans des camps, autorisés ou non, en marge de la société italienne. Au-delà de la question des conditions de vie dans ces camps, qui sera abordée plus loin, l'ECRI s'inquiète de ce que cette situation de ségrégation effective à l'égard des Roms/Tsiganes en Italie reflète l'attitude générale des autorités italiennes, qui tendent à considérer les Roms/Tsiganes comme des nomades souhaitant vivre dans des camps. Cette représentation semble en outre être étroitement liée au fait que les membres des communautés roms/tsiganes d'Italie sont généralement perçus comme des « étrangers », même si, en réalité, une partie seulement de la population rom/tsigane vivant encore dans les camps n'est pas de nationalité italienne. Cette perception est illustrée par le fait que les questions relatives aux Roms/Tsiganes relèvent de la compétence des services administratifs « chargés des nomades » ou « des nomades et des étrangers ». L'ECRI est fermement convaincue que les autorités italiennes devraient en priorité abandonner toute idée préconçue sur le soi-disant nomadisme des intéressés avant d'aborder toute question relative aux membres des communautés roms/tsiganes, qu'ils soient de nationalité italienne ou non. L'ECRI estime que les mesures s'appuyant sur l'examen attentif, par les autorités, des véritables aspirations des communautés concernées ont de meilleures chances d'aboutir. L'ECRI exhorte donc les autorités italiennes à mettre en place, lorsqu'elles examinent les questions intéressant les communautés roms/tsiganes, un processus de consultation étroite avec les membres des communautés concernées, et ce à tous les niveaux, central, régional ou local. Toujours du point de vue de l'approche globale, l'ECRI considère par ailleurs que la politique étatique doit également refléter plus fidèlement le fait que les Roms/Tsiganes et leur culture font partie intégrante de la population et de la culture italiennes.
61. Comme indiqué plus haut, les conditions de vie sont extrêmement rudes dans les camps habités par les familles roms/tsiganes, faute d'infrastructure et d'équipements de base, qu'il s'agisse de l'accès à l'énergie, au chauffage et à l'éclairage, du réseau d'assainissement, des installations de nettoyage et de l'enlèvement des ordures, du drainage des sites ou encore des services d'urgence. Bien que la situation soit particulièrement préoccupante pour les camps non autorisés, les conditions de vie ne sont pas sensiblement meilleures dans de nombreux camps autorisés. L'ECRI se déclare vivement préoccupée par cette situation. Elle estime, qu'à moyen et long terme, les autorités italiennes devraient mettre en œuvre des mesures destinées à faire cesser la ségrégation dont sont victimes, dans la pratique, les communautés roms/tsiganes d'Italie dans le domaine du logement, notamment en abandonnant le cantonnement systématique des membres de ces communautés dans des camps pour nomades. Comme indiqué plus haut, l'orientation de la politique du logement devrait être corrigée et mise en œuvre en étroite consultation avec les membres des communautés concernées. Dans le cadre d'une mesure d'urgence à court terme, l'ECRI invite les autorités italiennes à faire en sorte que les camps hébergeant des Roms/Tsiganes répondent, au moins, aux normes minimales d'habitabilité.
62. De nombreux Roms/Tsiganes étrangers n'ont aucun statut juridique en Italie, et la plupart de ceux qui résident légalement sur le sol italien ne possèdent que des autorisations de séjour valides pour de courtes durées. Par rapport à d'autres groupes, les Roms/Tsiganes auraient moins profité des différentes possibilités de régularisation, en partie en raison de leur méconnaissance de

ces possibilités, et en partie parce que nombre d'entre eux ne possédaient pas les papiers nécessaires valables délivrés par leur pays d'origine. Les difficultés rencontrées par les membres des communautés roms/tsiganes pour obtenir une autorisation de séjour affectent également, par ricochet, leurs possibilités d'acquisition de la nationalité italienne, pour laquelle une attestation du lieu de résidence est exigée¹⁵. L'ECRI encourage les autorités italiennes à traiter d'urgence la question de l'accès des Roms/Tsiganes aux permis de séjour et à la nationalité italienne.

63. L'exclusion dans les faits des communautés roms/tsiganes de la vie sociale et politique traditionnelle italienne se reflète dans quasiment tous les domaines, notamment l'éducation, la santé et l'emploi. Dans le domaine de l'éducation, l'ECRI relève certaines initiatives soutenues par les autorités italiennes dans le double but d'améliorer l'accès des enfants roms/tsiganes à l'école, par exemple à travers l'instauration de médiateurs culturels, et d'adapter le contenu de l'enseignement à une réalité multiculturelle. L'ECRI note toutefois que ces efforts n'ont eu que des résultats limités, faute notamment d'une politique nationale globale et intégrée visant à améliorer la situation des communautés roms/tsiganes dans tous les domaines. L'ECRI souligne qu'il est très difficile d'assurer une scolarisation régulière et réussie des enfants roms/tsiganes lorsque leurs familles sont en proie à l'extrême pauvreté, au chômage et aux problèmes de santé, ainsi qu'aux préjugés et à la discrimination de la société tout entière. En conséquence, si la scolarisation - obligatoire - des enfants roms/tsiganes est en augmentation, il apparaît qu'une partie seulement de ces enfants fréquentent l'école régulièrement. L'ECRI prend note des initiatives des autorités italiennes dans ce domaine. Néanmoins, elle les encourage vivement à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que tous les enfants roms/tsiganes profitent pleinement de la scolarisation obligatoire et à prendre des mesures facilitant la participation des élèves roms/tsiganes aux niveaux supérieurs d'enseignement.
64. Le manque d'instruction et de formation affecte les possibilités d'emploi des membres des communautés roms/tsiganes. Ces possibilités sont encore réduites par les préjugés et la discrimination largement répandus chez les employeurs potentiels, ainsi que par des handicaps supplémentaires – comme le fait que les Roms/Tsiganes vivent souvent dans des camps. Selon l'ECRI, l'emploi constitue un autre domaine dans lequel le gouvernement doit intervenir en priorité afin d'améliorer la situation de ce groupe défavorisé. Tout en observant qu'il existe en Italie, au niveau des régions, des possibilités de formation, tant pour les ressortissants italiens que pour les étrangers, l'ECRI constate que les membres des communautés roms/tsiganes ont souvent du mal à accéder à ces possibilités. L'ECRI prie instamment les autorités italiennes de prendre des initiatives pour faciliter l'accès des Roms/Tsiganes au marché du travail. Elles pourraient par exemple adopter des mesures garantissant aux Roms/Tsiganes un accès effectif aux possibilités de formation et autres généralement disponibles, et, notamment, aux possibilités de financement existant aux niveaux national et international. Les autorités italiennes pourraient également envisager la mise en place de fonds spéciaux affectés au financement de projets d'emploi destinés aux Roms/Tsiganes.

¹⁵ Voir ci-dessus, *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – Législation relative à la nationalité*

65. La situation sanitaire des communautés roms/tsiganes atteste également du caractère généralement défavorable de leur situation. Ce désavantage est dû à plusieurs facteurs tels que la pauvreté et l'insalubrité des conditions de vie, mais reflète également l'incapacité du système de santé à répondre aux besoins spécifiques de ces communautés et, dans certains cas, les préjugés des personnes chargées d'assurer le service en question. Au sein de ces communautés, les taux de mortalité infantile sont sensiblement plus élevés ainsi que certaines pathologies chez les adultes. L'ECRI exhorte les autorités italiennes à prendre d'urgence des initiatives pour faciliter l'accès effectif des Roms/Tsiganes aux soins de santé.
66. L'ECRI est par ailleurs vivement préoccupée par l'attitude de certains représentants des forces de l'ordre à l'égard des membres des communautés roms/tsiganes vivant en Italie. De nombreuses expulsions de familles roms/tsiganes de camps non autorisés ont été relatées, expulsions généralement effectuées tard dans la nuit ou tôt le matin, et au cours desquelles les représentants de l'ordre se sont comportés de façon violente et abusive. Ceux-ci se seraient notamment rendus coupables d'utilisation abusive d'armes à feu, de mauvais traitements, d'humiliations, de destructions arbitraires de biens et de confiscation ou destruction de papiers. Par ailleurs, selon de nombreuses sources, les Roms/Tsiganes feraient l'objet de contrôles d'une fréquence disproportionnée. Il a été signalé que, lorsque les Roms/Tsiganes avaient été victimes d'attaques à caractère raciste, la réaction des forces de l'ordre avait été parfois inadaptée. L'ECRI juge ces récits très préoccupants. Conformément aux observations formulées dans d'autres parties du présent rapport¹⁶, l'ECRI invite instamment les autorités italiennes à enquêter de façon approfondie sur toutes les allégations de comportement contestable des fonctionnaires de police et à traduire en justice les agents apparemment responsables de ces abus. A cet égard, l'ECRI souligne l'importance de l'existence de moyens fiables, et portés de manière adéquate à la connaissance du public, pour signaler les comportements abusifs de la police à l'égard des membres des communautés roms/tsiganes. D'une façon plus générale, l'ECRI exhorte les autorités italiennes à assurer une mise en œuvre plus efficace des dispositions pénales en vigueur contre les actes racistes. L'ECRI se déclare en outre préoccupée par les récits d'expulsions collectives de Roms/Tsiganes d'Italie et invite instamment les autorités italiennes à enquêter sur ces récits.
67. Par ailleurs, l'ECRI prend note avec inquiétude du traitement inégal que les autorités judiciaires italiennes feraient subir aux Roms/Tsiganes, notamment des rapports faisant état d'un usage comparativement plus important des mesures de placement en détention provisoire et de peines plus lourdes prononcées à l'encontre des membres des communautés roms/tsiganes. Il a également été signalé que les cas de placement d'enfants roms/tsiganes à l'assistance publique n'étaient pas rares, et que, dans des circonstances comparables, ce type de mesure était pris plus volontiers à l'égard des enfants roms/tsiganes que vis-à-vis des autres enfants. Comme nous l'avons déjà suggéré plus haut¹⁷, l'ECRI encourage vivement les autorités italiennes à entreprendre une investigation approfondie sur ces questions et à prendre

¹⁶ Voir *Dispositions en matière de droit pénal et Conduite des forces de l'ordre*

¹⁷ *Administration de la justice*

toutes les mesures correctives nécessaires, notamment par des programmes de sensibilisation et de formation des juges.

68. Plus généralement, l'ECRI estime qu'il est urgent de mettre en place, pour traiter la situation de la population rom/tsigane d'Italie, une politique globale et intégrée qui couvrirait tous les domaines de la vie, notamment ceux indiqués plus haut. Cette politique devrait être coordonnée au niveau central et permettre la combinaison d'initiatives nationales avec des spécificités locales. Comme mentionné plus haut, l'ECRI a la conviction que la participation des communautés roms/tsiganes à tous les stades de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de cette politique est essentielle à sa réussite. Conformément à sa recommandation de politique générale n° 3 sur « la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes », l'ECRI encourage donc les autorités italiennes à développer des arrangements institutionnels pour favoriser un rôle actif et la participation des communautés roms/tsiganes aux processus de prise de décision, à travers des mécanismes consultatifs aux niveaux national, régional et local, et à favoriser, dans ce contexte, la notion de partenariat sur un pied d'égalité. D'un point de vue plus général, l'attention des autorités italiennes est attirée sur toutes les suggestions énoncées dans la recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI, qui propose aux gouvernements toute une série de mesures législatives et politiques à prendre.
69. A plus court terme, l'ECRI considère que les autorités italiennes pourraient étendre à la communauté rom/tsigane la législation destinée à protéger et à promouvoir les langues et les cultures minoritaires, comme suggéré plus haut¹⁸. L'ECRI estime par ailleurs qu'une vaste campagne de sensibilisation à la situation réelle des communautés roms/tsiganes d'Italie et aux problèmes auxquels celles-ci sont confrontées pourrait contribuer à faire reculer les préjugés à leur endroit, profondément ancrés dans l'opinion publique.
70. L'ECRI déplore que ces préjugés sociaux largement répandus contre les Roms/Tsiganes soient exploités et corroborés par des déclarations provocatrices de certains responsables politiques à l'encontre des Roms/Tsiganes. L'ECRI aborde cette question de façon plus détaillée dans la section suivante.

Q. Exploitation politique du racisme et de la xénophobie

71. L'ECRI s'inquiète de ce que les porte-parole de certains partis politiques en Italie recourent fréquemment à une propagande raciste et xénophobe. Cette propagande prend essentiellement pour cible les immigrés non communautaires, en particulier ceux qui n'ont pas de statut légal, mais également les membres d'autres groupes minoritaires. Les membres de ces groupes sont généralement présentés comme étant responsables de la dégradation des conditions de sécurité en Italie, allégations notamment fondées sur des généralisations concernant leur participation au trafic de stupéfiants et à la prostitution, du chômage et de l'augmentation des dépenses publiques, ou comme constituant une menace à la préservation de l'identité italienne, qu'elle soit nationale ou locale. L'ECRI se déclare vivement préoccupée par les

¹⁸ *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales*

conséquences négatives de ce type de propagande sur la façon dont la majorité de la population perçoit les immigrés non communautaires, ainsi que par le climat général d'intolérance et de xénophobie qui est ainsi entretenu.

72. Si la propagande raciste et xénophobe est diffusée par le biais de documents écrits tels que des affiches et des brochures, elle est également très présente dans le discours des personnalités publiques, y compris des maires et autres représentants élus. Le plus souvent, les immigrés non communautaires sont désignés par des termes stéréotypés, dévalorisants et humiliants ; mais, certains responsables politiques auraient même, dans leurs discours, encouragé un comportement violent ou discriminatoire à l'encontre des membres de ces groupes, tout particulièrement des immigrés illégaux et des Roms/Tsiganes. A cet égard, l'ECRI prie instamment les autorités italiennes de veiller à la pleine application des dispositions pénales en vigueur contre l'incitation à la discrimination et à la violence pour des motifs raciaux, ethniques, nationaux ou religieux.
73. Les chefs de file de la Lega Nord (Ligue du Nord) ont fait un usage particulièrement intensif de la propagande raciste et xénophobe, bien que les membres d'autres partis aient également employé un discours politique xénophobe ou intolérant à d'autres égards. L'ECRI manifeste ici son inquiétude face à l'influence de ces partis politiques sur l'ensemble de la sphère politique. Elle craint à cet égard que les hommes politiques – dans l'espoir de rallier le soutien d'importants segments de la population supposés hostiles aux étrangers – ne s'éloignent de plus en plus d'une conception de la société fondée sur les principes de justice et de solidarité pour tous ses membres. Cette tendance risque de favoriser l'adoption de politiques et de pratiques qui ne seraient pas toujours respectueuses des droits de l'homme ni du principe de l'égalité de traitement. Par conséquent, l'ECRI est alarmée par la participation de partis politiques dont les membres ont eu recours à une propagande xénophobe et intolérante à des coalitions gouvernementales et elle se déclare, à cet égard, vivement préoccupée par la nouvelle coalition formée en Italie en juin 2001.
74. L'ECRI souligne que les partis politiques devraient résister à la tentation d'aborder la question de l'immigration d'une manière risquant d'entraîner des comportements racistes, xénophobes ou discriminatoires de la société toute entière à l'encontre de certains groupes minoritaires. Les partis politiques devraient au contraire insister sur les apports positifs des différents groupes minoritaires à la société, à l'économie et à la culture italiennes. L'ECRI estime que tous les partis politiques devraient en outre prendre publiquement et résolument position contre toutes les formes de racisme, de discrimination et de xénophobie, dans le cadre d'un engagement plus large de respect et de protection des droits de l'homme. Afin de sensibiliser les hommes politiques à ces questions, un débat annuel pourrait être instauré au Parlement sur le thème du racisme et de l'intolérance et des divers désavantages rencontrés par les membres des groupes minoritaires immigrés et autres vivant en Italie.
75. L'ECRI exhorte les autorités italiennes à tout mettre en œuvre pour lutter contre l'exploitation politique du racisme et de la xénophobie. Comme elle l'a déjà mentionné, elle insiste, à cet égard, sur l'importance d'assurer une mise en œuvre effective des dispositions pénales en vigueur contre l'incitation à la haine raciale et à la discrimination. Parallèlement, l'ECRI pense que les autorités pourraient également adopter des mesures *ad hoc* visant plus précisément les discours provocateurs à caractère raciste ou xénophobe de certains chefs de file de partis politiques.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Italie : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (98) 48: Rapport sur l'Italie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1998
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n°3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (2001) 1: Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériel raciste, xénophobe et antisémite via Internet, décembre 2000
8. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998
9. Information supplied by the Italian authorities on issues arising directly out of ECRI's first report
10. Report submitted by Italy pursuant to Article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
11. Report of the Italian government on recent problems of discrimination and intolerance, Interministerial Committee of Human Rights, mai 2000
12. Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions
13. CDMG (97) 17 rev. : « Évolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
14. CDMG (99) 7 final : « Évolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1999
15. CERD/C/317/Add.1: Dixièmes et onzièmes rapports périodiques sur l'Italie, Nations Unies
16. CERD/C/SR/1316: Compte rendu analytique de la 1316ème séance: Italie 04/05/1999, Nations Unies, 1999
17. CERD/C/304/Add.68: « Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Italie », Nations Unies, 1999

18. «First report on the integration of immigrants in Italy – Summary» Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati», 2000
19. «Second report on the integration of immigrants in Italy – Summary» Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati», 2001
20. «A briefing for the UN Committee against torture», Amnesty International, EUR 30/02/1999, mai 1999
21. International Helsinki Federation, Annual Report 1999
22. International Helsinki Federation, Annual Report 2000
23. « Extremism in Europe » coordinated by Jean-Yves Camus – CERA 1998
24. «Campland - Racial Segregation of Roma in Italy», European Roma Rights Centre, Country Report Series N°9, octobre 2000
25. «General information for asylum seekers at the Italian border», CIR-ONLUS, décembre 2000

