



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 28 juillet 2008

CommDH(2008)18  
Original : anglais

## **Memorandum**

**par Thomas Hammarberg  
Commissaire aux droits de l'homme  
du Conseil de l'Europe**

à la suite de sa visite en Italie les 19-20 juin 2008

Thèmes étudiés:

Roms et Sintis; Immigration

## I. Introduction

1. Le présent mémorandum a été rédigé par le Commissaire aux droits de l'homme (le Commissaire) à l'issue d'une visite en Italie effectuée les 19-20 juin 2008, durant laquelle il s'est entretenu avec le ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, ainsi qu'avec des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) et d'organisations internationales<sup>1</sup>. Dans le cadre de sa mission en tant qu'institution indépendante et impartiale de promotion des droits de l'homme consacrés dans les instruments du Conseil de l'Europe, le Commissaire souhaite grâce à cette visite et à ce mémorandum instaurer un dialogue constructif et approfondi avec le Gouvernement italien.
2. Membre fondateur du Conseil de l'Europe, l'Italie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en 1955 ; elle est partie à la Charte sociale européenne et à ses protocoles - dont l'un prévoit un système de réclamations collectives - et est Partie à la Charte révisée. Le Commissaire reconnaît que l'Italie offre un haut niveau de protection en matière de droits de l'homme et que ses efforts pour respecter ces droits sont bien ceux que l'on attend d'une démocratie évoluée. Il note aussi avec satisfaction que l'Italie joue souvent un rôle moteur dans l'amélioration des normes internationales en ce domaine et se montre généralement prompt à les intégrer dans son droit interne.
3. Le Commissaire a contacté les autorités italiennes à la mi-mai après avoir pris connaissance de rapports sur de violentes manifestations anti-Roms et de certaines indications laissant à penser que le Gouvernement projetait de concevoir et d'adopter de nouvelles mesures législatives concernant notamment le renforcement des contrôles d'immigration, les Roms et les Sintis. Le 16 mai 2008, le Commissaire a envoyé aux autorités une lettre exprimant l'intérêt tout particulier qu'il portait à ces événements et a demandé à être plus amplement informé de la situation pour éviter tout malentendu sur ces questions éminemment sensibles.
4. Le 20 mai, à la demande du ministère italien des Affaires étrangères, la Représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe a assuré par écrit au Commissaire que la future législation serait conforme aux règles constitutionnelles italiennes, à la tradition démocratique italienne, profondément ancrée, aux dispositions de l'UE et autres dispositions ou Conventions internationales auxquelles [l'Italie] est partie (dont la Convention européenne des droits de l'homme).
5. Le 26 mai, le ministre des Affaires européennes, M. Andrea Ronchi, a rendu une visite très appréciée au Commissaire qu'il a informé des dernières évolutions en matière de législation et de politique.
6. Le 5 juin, les autorités italiennes ont transmis au Bureau du Commissaire les textes en italien de la nouvelle loi d'urgence (décret-loi (Decreto-Legge)) promulguée le 23 mai 2008, ainsi que d'autres projets de textes législatifs (voir partie IV ci-dessous). Les autorités ont invité le Commissaire à commenter ces textes en lui assurant que ses commentaires seraient dûment pris en compte. Le présent mémorandum constitue également une réponse à cette invitation.
7. Le Commissaire s'est rendu en Italie à la suite d'une série de manifestations parfois très violentes envers les Roms et les Sintis et de l'adoption ou de la rédaction de lois dans l'urgence, en novembre 2007, en janvier et, récemment, en mai 2008, qui visaient

---

<sup>1</sup> Lors de sa visite, le Commissaire était accompagné de M. Marc Scheuer, Directeur du Bureau du Commissaire et de MM. Nikolaos Sitaropoulos et Stefano Montanari, Conseillers.

notamment à instaurer de nouveaux contrôles relatifs à la liberté de circuler des Roms et des Sintis, à ériger l'immigration irrégulière en infraction pénale et à imposer de nouvelles restrictions en matière d'immigration (y compris de ressortissants de l'UE) et de droit d'asile.

8. Le Commissaire s'intéresse vivement à la protection des droits de l'homme des migrants (demandeurs d'asile, réfugiés et immigrants) en général. Tout en étant conscient des prérogatives des États membres les autorisant à définir leur politique d'immigration, il estime que le traitement accordé par les États membres aux étrangers souhaitant entrer en Europe est révélateur de l'observation effective par ces États des principes fondamentaux régissant les droits de l'homme.
9. Il en va de même pour les Roms et les Sintis, populations minoritaires victimes de discriminations graves et chroniques dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, dont l'Italie. Leur sort mérite d'autant plus d'attention lorsque des mesures législatives sont en cours de rédaction ou d'adoption dans un climat national tendu et vicié par des préjugés xénophobes (voir parties II et III ci-dessous).
10. Pendant sa visite, le Commissaire s'est concentré sur les principaux points suivants, commentés en détail ci-après:
  - a) Action contre le racisme et la xénophobie;
  - b) Protection des droits de l'homme des Roms et des Sintis;
  - c) Protection des droits humains des immigrants et des demandeurs d'asile;
  - d) Protection des droits de l'homme dans le cadre du retour forcé d'étrangers justifié au regard de la législation antiterrorisme.

Une version provisoire de ce mémorandum a été communiquée aux autorités le 1<sup>er</sup> juillet 2008<sup>2</sup>.

## II. Action contre le racisme et la xénophobie

11. Le Commissaire s'est intéressé un temps à des rapports concordants établissant qu'en Italie, une tendance au racisme et à la xénophobie visant essentiellement les Roms, les Sintis et les immigrants de l'UE ou d'autres pays (voire également partie suivante) était à l'origine des incidents ponctuels, parfois très violents, récemment survenus. Bien que ce mémorandum se concentre sur des mesures et des politiques spécifiques de nature à léser essentiellement les droits de ces catégories de personnes, il paraît justifié d'élargir les commentaires liminaires à la nécessité d'analyser cette tendance.
12. Il est vrai que dans son dernier rapport sur l'Italie (2006), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a reconnu que des progrès avaient été accomplis ces dernières années dans plusieurs domaines. L'Italie a par exemple créé un organisme spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale (UNAR, voir ci-dessous) et la législation anti-discrimination a occasionnellement été appliquée pour l'emploi et le logement. Cependant, l'ECRI a noté que "l'utilisation d'un discours raciste et xénophobe en politique s'est intensifiée et vise notamment des citoyens non membres de l'UE, les Roms, les Sintis et les Musulmans. Les membres de ces groupes continuent de subir des préjugés et des discriminations dans un grand nombre de domaines"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cette version légèrement révisée retient un certain nombre de précisions et de commentaires formulés par les autorités italiennes le 21 juillet.

<sup>3</sup> ECRI, *Troisième Rapport sur l'Italie*, CRI(2006)19, 16/05/2006, p. 6 et Déclaration de l'ECRI sur les événements récents affectant des Roms et des immigrés en Italie, 20/06/2008, [www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri). Voir également Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales sur l'Italie, CERD/C/ITA/CO/15, mars 2008.

13. Récemment, les déclarations de certaines figures politiques locales et nationales, ainsi que de certains médias italiens, ont entretenu l'hostilité ambiante envers les groupes sociaux vulnérables et non dominants. Lors de réunions avec le Commissaire, des représentants d'ONG importantes ont déploré l'absence presque totale de condamnation des déclarations xénophobes formulées par des personnalités politiques. Selon des représentants des Roms et des Sintis, une telle absence de réaction combinée au "paquet législatif sur la sécurité" a encore encouragé la violence et les discours racistes à l'encontre de ces communautés. Ils soulignent qu'il est crucial de renforcer la protection des groupes menacés.
14. Le Commissaire se dit très préoccupé par l'adoption ou la rédaction par le Gouvernement d'une législation drastique visant à assurer la "sécurité publique" et imposant un contrôle plus strict de l'immigration, y compris pour les citoyens de l'UE, ainsi que du séjour et de la circulation des populations roms et sintis (voir parties ci-dessous). Bien qu'une action plus énergique (y compris une coopération judiciaire internationale renforcée) à l'égard des contrevenants puisse être nécessaire, l'adoption dans l'urgence de mesures sécuritaires du type actuellement appliqué ou envisagé en Italie risque clairement d'établir un lien entre l'insécurité et certains groupes de populations et de créer un amalgame entre étrangers et délinquants. Ce risque doit être soigneusement évité si l'on ne veut pas attiser davantage les tendances xénophobes (le "paquet législatif sur la sécurité" est discuté plus en détail dans les parties III et IV ci-dessous).
15. Le Commissaire est fermement convaincu de l'urgence d'une action globale et suivie des autorités dans le domaine de la lutte contre la discrimination, au premier chef dans le but de protéger efficacement les droits humains des Roms, des Sintis et des migrants.
16. Les autorités doivent se pencher prioritairement sur le renforcement du droit et de la pratique internes en matière de discrimination, notamment concernant la transposition en droit interne de deux grandes directives en matière de lutte contre la discrimination (CE2000/43 (Directive relative à l'égalité raciale) et 2000/78 (Directive-cadre relative à l'emploi)).
17. En 2003, deux décrets législatifs (Decreti Legislativi) ont transposé en droit interne les directives susmentionnées. Le Commissaire a pris note de rapports<sup>4</sup> qui ont mis en lumière les principales difficultés soulevées par cette transposition et qu'il faut ici soulever:
  - a) Jusqu'à présent, les tribunaux internes ne paraissent pas avoir appliqué les directives avec une grande diligence. Il se pourrait que l'une des raisons principales en soit que les décrets susmentionnés n'ont pas abrogé la précédente législation anti discrimination et ne l'ont pas incorporée dans la nouvelle. Les répercussions législatives paraissent très complexes et peut-être même préjudiciables à une application efficace de la nouvelle législation;
  - b) Jusqu'au 6 juin 2008, date de l'adoption de la loi n° 101, le droit interne ne prévoyait pas de renversement explicite de la charge de la preuve du plaignant au défendeur (en droit civil et administratif), dans les cas de "discrimination *prima facie*", comme le stipulaient les directives CE susmentionnées. La loi exigeait que le plaignant soumette des éléments de fait permettant d'établir des éléments

---

<sup>4</sup> ECRI, *Troisième Rapport sur l'Italie*, CRI(2006)19, 16/05/2006, pp. 10-11, A. Simoni, *Rapport sur les mesures de lutte contre la discrimination - Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE, Rapport pays par pays sur l'Italie*, 8/01/2007, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/legnet/itrep07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/itrep07_en.pdf).

sérieux, exacts et cohérents prouvant la discrimination, le juge étant en mesure d'évaluer ces éléments en se fondant sur la règle de l'appréciation prudente des présomptions, figurant dans le Code civil;

- c) L'UNAR (Bureau national de lutte contre la discrimination raciale), organisme spécialisé au sein du Département pour l'égalité des chances du Cabinet de la Présidence et essentiellement composé de fonctionnaires, est entré en fonction en novembre 2004. Il a pour mission d'aider les victimes de discrimination dans les procédures judiciaires, de publier des rapports (un rapport annuel est présenté au Parlement), de formuler des recommandations et de sensibiliser le public.

L'UNAR n'a cependant pas de mandat propre pour intenter des poursuites au nom des victimes ; il s'occupe au premier chef de médiation. Jusqu'au début de l'année 2007, aucune des personnes ayant bénéficié d'une assistance n'a intenté d'action au fond devant un tribunal interne.<sup>5</sup>

18. Le Commissaire note également avec préoccupation qu'en février 2006, la législation antiracisme a été modifiée par la Loi 85/2006 qui a considérablement réduit les peines prévues dans des affaires de propagande prônant la supériorité ou la haine ethnique ou raciale, l'incitation à perpétrer, ou la perpétration d'actes violents ou discriminatoires pour des motifs religieux, nationaux, ethniques ou raciaux<sup>6</sup>.

#### *Conclusions et Recommandations*

19. Les efforts jusqu'à présent consentis par les autorités pour renforcer le cadre juridique de la lutte contre la discrimination sont louables. La poursuite d'une action soutenue et concertée n'en reste pas moins urgente en ce domaine.
20. Avant tout, le Commissaire recommande aux autorités de réagir sans délai pour condamner fermement et publiquement toute déclaration (quelle que soit son origine) montrant du doigt certains groupes sociaux ou ethniques, tels les Roms, les Sintis ou les migrants. Les autorités doivent également veiller à ce que leurs propres actions, y compris les nouvelles mesures sécuritaires, ne puissent être interprétées comme facilitant ou encourageant un ostracisme répréhensible à l'égard de ces mêmes groupes.
21. Le Commissaire a noté avec satisfaction que l'Association du Conseil italien des Journalistes avait approuvé le 12 juin 2008 un Code de conduite destiné à assurer l'exactitude et l'impartialité des reportages relatifs aux problèmes d'asile et de migration ("Charte de Rome"), rédigé par l'Association susmentionnée et la Fédération de la Presse nationale italienne, en collaboration avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)<sup>7</sup>.
22. L'attention des autorités est attirée sur la Recommandation de politique générale de l'ECRI n°7 *sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale* (13/12/2002). Les autorités doivent réviser et codifier la législation anti-discrimination de manière à la rendre plus accessible et applicable. Le Commissaire

<sup>5</sup> Voir A. Simoni, *ibid.* p. 38. Lors de sa première année de fonctionnement, l'UNAR a établi dans 282 affaires qu'il était nécessaire d'adopter des mesures spécifiques de lutte contre la discrimination, voir Rapport au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/ITA/15, 29/03/2006, paragraphe 342.

<sup>6</sup> La peine maximum de trois ans d'emprisonnement a été réduite soit à une amende de 6 000 €, soit à une peine d'emprisonnement de 18 mois.

<sup>7</sup> UNHCR, Rome, communiqué de presse du 13/06/2008.

recommande en outre que les autorités révisent de manière urgente la Loi 85/2006 et rétablissent les peines plus sévères précédemment prévues pour sanctionner les activités racistes.

23. Le Commissaire recommande que les autorités fournissent tous les moyens nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité de l'organisme national spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale (UNAR), en lui permettant aussi d'intenter des procédures judiciaires et d'y être partie.
24. Le Commissaire attire par ailleurs l'attention des autorités sur la Recommandation R (97) 14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Conscient que des précédents projets de loi n'ont pu aller au bout du processus parlementaire en raison de la conclusion anticipée de la législature, il engage les autorités à procéder rapidement à la création d'un organisme de défense des droits de l'homme efficace.
25. Il faut également s'efforcer de lutter contre le racisme et la discrimination raciale à l'école, en tenant compte de la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire<sup>8</sup>. Ces efforts pourraient s'inscrire dans le cadre d'un plan d'action national dont le Commissaire recommande chaudement l'adoption. Le Commissaire apprécie à cet égard que le ministre de l'Intérieur ait durant sa visite accepté – et ultérieurement communiqué au ministre de l'Éducation – la proposition d'étudier la possibilité de traduire en italien et de diffuser dans les écoles les Fiches d'information sur l'histoire des Roms, rédigées par la Direction générale IV (Éducation, Culture, Patrimoine, Jeunesse et Sport) du Conseil de l'Europe<sup>9</sup>. Notant en outre avec intérêt qu'un plan ponctuel sera lancé en septembre dans le but d'aider à l'intégration des Roms, le Commissaire souhaite recevoir de plus amples informations sur les avancées et la mise en œuvre de ce plan.

- **La protection des droits de l'homme des Roms et des Sintis**

26. Le nombre de Roms et de Sintis en Italie est actuellement estimé à 160 000. Bien que les proportions exactes soient sujettes à controverse, plus de la moitié d'entre eux ne seraient pas italiens mais principalement originaires d'Europe du Sud-est (ex-Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie).
27. Malgré les efforts déployés par les autorités, peu de progrès ont été accomplis pour protéger efficacement les Roms et les Sintis et garantir leurs droits humains. La discrimination à l'encontre de ces populations minoritaires, déjà soulignée dans d'autres rapports<sup>10</sup>, se poursuit. La nouvelle législation en matière d'immigration qui a été adoptée ou est en passe de l'être (voir partie suivante) vise à imposer des contrôles plus stricts, notamment pour les Roms immigrant en Italie, même s'ils sont originaires d'autres pays de l'UE. Des représentants des Roms et des Sintis rencontrés par le Commissaire ont exprimé un sentiment mêlé de frustration, dû à leur absence de reconnaissance, à leur "invisibilité", aux craintes suscitées par les mesures de sécurité et au besoin d'être protégés dans une société où ils se sentent exposés à l'injustice et à la haine.

---

<sup>8</sup> [www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri).

<sup>9</sup> [www.coe.int/education/roma](http://www.coe.int/education/roma).

<sup>10</sup> Voir ECRI, *Troisième Rapport sur l'Italie*, CRI(2006)19, 16/05/2006, pp. 26-28, Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales sur l'Italie, CERD/C/ITA/CO/15, mars 2008, en particulier paragraphes 15, 16, 19, Centre pour le droit au logement et contre les expulsions, Centre européen pour les droits des Roms, Osservazione, Sucar Drom, *Commentaires écrits concernant l'Italie destinés au CEDR*, janvier 2008.

28. Le Commissaire a également été informé que le Cabinet avait approuvé le 21 mai 2008 un décret d'urgence permettant d'instaurer l'état d'urgence dans trois régions jusqu'au 31 mai 2009. En vertu de ce décret, promulgué le 26 mai par le Premier ministre et intitulé "Instauration de l'état d'urgence à propos des campements de communautés nomades dans les régions de la Campanie, du Lazio et de la Lombardie", les préfets (Prefetti) de ces régions assument également les fonctions de "Commissaires spéciaux" ayant compétence pour: a) autoriser et surveiller les campements; b) recenser leurs occupants; c) adopter des mesures à l'encontre des récidivistes qui pourraient y vivre; d) adopter des mesures d'expulsion e) répertorier de nouveaux emplacements où construire des campements adéquats; f) adopter des mesures destinées à assurer la cohésion sociale, y compris par la scolarisation.
29. A l'issue de sa visite, le Commissaire s'est inquiété de la proposition du ministre de l'Intérieur qui consiste à relever les empreintes digitales de tous les Roms, quel que soit leur âge. Il a notamment dénoncé la nature discriminatoire de cette mesure, surtout vis-à-vis des enfants.
30. Lors d'une réunion avec le Commissaire, le 19 juin, le ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, a souligné que le "paquet législatif sur la sécurité" (voir partie suivante) vise à réprimer la migration irrégulière et à éliminer la criminalité sans cibler un quelconque groupe ethnique. Le ministre a informé le Commissaire que 85 campements illégaux de Roms étaient installés à la périphérie de Rome et a confirmé la décision du Gouvernement de fermer tous les camps illégaux de Roms et d'en faire recenser dans le même temps leurs occupants par les "Commissaires spéciaux" qui doivent être accompagnés de membres de la Croix-Rouge.
31. Le Commissaire a relevé avec inquiétude que la Loi 482/1999<sup>11</sup> sur les normes en matière de protection des minorités linguistiques historiques exclut les Roms et les Sintis au motif qu'ils ne sont attachés à aucun territoire particulier. Il semble qu'en Italie, une croyance erronée et largement répandue voie les Roms et les Sintis comme des "nomades" préférant vivre dans des camps. Il a également été noté à cet égard que l'Italie avait signé (le 27 juin 2000) mais non ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
32. Le Commissaire suit attentivement les manifestations anti-Roms et anti-Sintis qui ont lieu en Italie et se soldent occasionnellement par des brutalités extrêmes ; des camps de Roms ont été incendiés – a-t-on dit - sans que la police les ait véritablement protégés ; des policiers ont eux aussi effectué des actions violentes dans des camps de Roms<sup>12</sup>. Le soutien apporté directement ou indirectement à ces manifestations par certaines forces et personnalités politiques, locales et nationales, ainsi que par certains médias, est très inquiétant. Nul ne connaît aujourd'hui les résultats des enquêtes menées sur ces incidents par les autorités compétentes. Au cours de sa discussion avec le ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, le Commissaire s'est dit vivement préoccupé par la situation.
33. Lors de sa visite, le Commissaire a par ailleurs été informé de l'existence de certains exemples positifs de pouvoirs locaux ayant pris à bras-le-corps la situation catastrophique du logement des Roms, comme dans la ville de Pescara. Cependant, le Commissaire a également reçu un nouveau rapport alarmant concernant la ville de

<sup>11</sup> Voir également Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ResCMN(2006)5 *sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Italie*, 14/06/2006, [www.coe.int/T/E/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities).

<sup>12</sup> Voir Centre européen pour les droits des Roms, Collection de rapports internationaux sur [www.errc.org/cikk.php?cikk=2958&archiv=1](http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2958&archiv=1).

Mestre (Venise) où la construction d'un camp tout équipé destiné aux Roms italiens, financée par la municipalité de Venise, aurait été suspendue après de vigoureuses protestations et l'occupation du site par des mouvements politiques locaux.

34. Le 20 juin, le Commissaire a visité à Rome le camp de Roms *Casilino 900* qu'ils occuperaient depuis 40 ans et que l'on qualifie de "semi régulier". Le Commissaire a observé avec regret que les conditions de vie y étaient inacceptables. La situation est demeurée pratiquement inchangée depuis la visite il y a trois ans du précédent Commissaire qui avait décrit le camp comme un bidonville<sup>13</sup>. Ce camp se compose de caravanes, de cabanes et de toilettes chimiques dont beaucoup sont manifestement hors d'usage.
35. Au moment de la visite du Commissaire, les habitants du camp, soit approximativement 650 personnes, dont près de 240 mineurs, n'avaient pas accès à l'eau ou à l'électricité. Le Commissaire a été informé par des organisations de Roms rencontrées le 19 juin que beaucoup d'autres campements de Roms se trouvaient dans un état semblable, ce qui explique le taux de mortalité extrêmement élevé. Le camp *Casilino 900*, ainsi que quatre autres camps situés à Rome, verraient trois fois par semaine la visite des services de santé locaux et, régulièrement, du groupe d'aide aux personnes marginalisées de la municipalité, qui fait partie de la police municipale.
36. Le Commissaire note dans ce cadre que par la décision rendue le 7/12/2005 en l'affaire *Centre européen pour les droits des Roms c. Italie* (Réclamation n° 27/2004), le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'unanimité que l'Italie avait enfreint l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée combinée à l'article E (non discrimination) en raison de l'insuffisance et de l'inadéquation des sites de campement des Roms, des expulsions et d'autres sanctions telles que la destruction de biens appartenant aux Roms et l'absence de logements permanents<sup>14</sup>. En l'affaire, les autorités italiennes se sont engagées devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à se mettre en conformité avec la Charte sociale européenne révisée.
37. Le Commissaire s'inquiète en particulier du sort des enfants vivant dans des mauvaises conditions dans des camps pareils à celui qu'il a visité. Quand bien même ces enfants ont officiellement accès à l'enseignement scolaire, il est douteux qu'ils puissent vraiment jouir pleinement de leur droit à l'éducation dans de telles conditions de vie. Des Roms du camp *Casilino 900* ont informé le Commissaires que nombre d'entre eux, originaires de l'ex-Yougoslavie, étaient sans papiers d'identité, ce qui leur valait de graves problèmes notamment lorsqu'ils avaient besoin de se mettre en contact avec les pouvoirs publics et les écoles.
38. La série de "pactes pour la sécurité" signée en 2006 et en 2007 entre l'Etat et certains pouvoirs municipaux cible une criminalité qu'elle a également associée aux zones de campements de Roms ou de Sintis. La législation d'urgence adoptée en novembre 2007 (Décret-loi 181/2007 sur les Dispositions d'urgence en matière d'éloignement du territoire national pour des raisons de sécurité publique<sup>15</sup>) et en janvier 2008 (Décret-loi 249/2008 sur les expulsions et les éloignements pour des raisons de terrorisme et de sécurité

---

<sup>13</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur sa visite en Italie*, 10-17/06/2005, CommDH(2005)9, paragraphes 210-217, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner).

<sup>14</sup> Voir Résolution pertinente du Comité des Ministres ResChS(2006)4, 03/05/2006, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm). Voir également affaire *Husovic et autres c. Italie*, Cour européenne des droits de l'homme, Décision (radiation) du 13/05/2008.

<sup>15</sup> Ce décret modifie les dispositions du décret législatif 30/2007 mettant en oeuvre la Directive 2004/38/CE sur le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union Européenne



- nationale) est associée avec ces pactes. On a rapporté qu'à la fin du mois de décembre 2007, plus de 1000 personnes avaient été expulsées d'Italie et qu'à Rome seule, plus de 1000 foyers de Roms avaient été détruits et les occupants expulsés par les autorités italiennes<sup>16</sup>.
39. Ces expulsions ne constituent pas vraiment une nouveauté ; ce phénomène s'est déjà produit dans un passé récent. Le Commissaire a relevé que le 19 mai 2005, par son arrêt n° 16571/05, la Cour de cassation italienne a contesté une décision du tribunal de Milan annulant les arrêtés d'expulsion de certains Roms de Roumanie. La Cour de cassation a rappelé qu'en vertu de l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme (ratifié par l'Italie le 27/05/1982), le terme "expulsions collectives" s'appliquait à des expulsions visant un groupe d'étrangers sans examen raisonnable et objectif des raisons et de la défense de chacun d'entre eux. La Cour a également observé qu'en droit italien, une expulsion pouvait être interdite pour des raisons humanitaires ou liées à la cohésion familiale. La Cour de cassation a néanmoins cassé la décision du tribunal inférieur, en notant que le seul fait que les arrêtés d'expulsion en question aient été rendus en même temps en utilisant une formulation et un raisonnement identiques contre des personnes de la même origine ethnique n'était pas en soi contraire à l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention<sup>17</sup>.
40. Le Commissaire est à cet égard vivement préoccupé par l'affaire *Hamidovic c. Italie*, une affaire concernant une citoyenne rom de Bosnie-Herzégovine, mère de trois enfants, qui a été expulsée d'Italie en septembre 2005 alors que sa requête individuelle était pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme et ce, malgré la demande formulée par la Cour auprès de l'Italie en vertu de son article 39 (Mesures provisoires) de surseoir à l'expulsion de la requérante dans l'attente de sa décision<sup>18</sup>. Bien qu'un permis de séjour ait par la suite été accordé à Mme Hamidovic, le Commissaire estime nécessaire que les États membres se conforment pleinement aux mesures provisoires, de manière à éviter d'entraver l'exercice effectif du droit des individus d'ester devant la Cour européenne. Ce droit doit être considéré comme un élément fondamental du système européen de protection des droits de l'homme.
41. Enfin, nous relevons qu'en 2002, dans d'autres affaires relatives au retour forcé de familles roms d'Italie en Bosnie-Herzégovine, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la recevabilité des griefs des requérants formulés au titre de l'article 3 de la Convention, en raison de leur crainte d'être persécutés une fois de retour dans leur village d'origine situé dans l'entité serbe de Bosnie-Herzégovine<sup>19</sup>. Les affaires ont finalement été rayées du rôle de la Cour à l'issue d'un règlement amiable entre les parties.

<sup>16</sup> Centre pour le droit au logement et contre les expulsions, Centre européen pour les droits des Roms, Osservazione, Sucar Drom, *Commentaires écrits concernant l'Italie destinés au CEDR*, janvier 2008, p. 5, [www.errc.org/db/02/C9/m000002C9.pdf](http://www.errc.org/db/02/C9/m000002C9.pdf).

<sup>17</sup> Voir p. 5 dans Cour européenne des droits de l'homme, Décision sur la recevabilité du 11/05/2006 concernant les affaires: *Ahmed Husssun et 4 autres*, Req. n° 10171/05, *Yasser Mohammed et un autre*, Req. n° 10601/05, *Mohamed Salem et 78 autres*, Req. n° 11593/05, *Kamal Midawi*, Req. n° 17165/05.

<sup>18</sup> La requête est pendante devant la Cour (Req. n° 31956/05).

<sup>19</sup> *Affaires Sulejmanovic et autres et Sejdivic & Sulejmanovic c. Italie*, arrêt du 08/11/2002 (Règlement amiable).

### *Conclusions et Recommandations*

42. Le Commissaire se dit préoccupé par l'adoption récente du "paquet législatif sur la sécurité" qui s'est soldé par un ciblage particulier des immigrants roms de l'UE, par la déclaration de l'état d'urgence dans certaines régions et l'élargissement consécutif des pouvoirs conférés aux préfets.
43. L'adoption fréquente de mesures législatives d'urgence et autres par un Etat membre du Conseil de l'Europe est révélatrice de graves faiblesses du mécanisme de cet État qui paraît incapable de régler des problèmes sociaux qui ne datent pas d'hier par des mesures législatives ordinaires ou autres.
44. Le Commissaire rappelle que dans leur grande majorité, les Roms et les Sintis ont un besoin urgent de voir efficacement protégés par les autorités locales, régionales et nationales leurs droits humains et, notamment, leurs droits sociaux (droit à un logement adéquat et à l'éducation, etc.). Instaurer l'état d'urgence et renforcer les pouvoirs des "Commissaires spéciaux" et de la police n'est pas forcément la meilleure solution pour répondre aux besoins des populations roms et sintis.
45. Le Commissaire incite les autorités italiennes à donner la priorité à l'adoption rapide de mesures destinées à améliorer les conditions de vie des Roms et des Sintis habitant des camps semblables à celui de *Casilino 900*, à Rome, où les conditions de vie sont inacceptables. Les autorités doivent s'efforcer de fournir à tous les Roms et Sintis un logement adéquat, c'est-à-dire sûr sur le plan structurel et sanitaire, non surpeuplé, avec une garantie d'occupation, conformément à la loi <sup>20</sup>.
46. Aucune expulsion de Roms et de Sintis ne doit avoir lieu si les autorités ne sont pas en mesure de proposer un logement adapté. Si l'expulsion est considérée comme justifiée, elle doit être effectuée dans le total respect de la sécurité et de la dignité des intéressés et en étroite concertation avec eux ou les associations défendant leurs intérêts. Il faut s'attacher tout spécialement à la protection effective des droits humains des enfants roms et sintis, comme le prévoit notamment la Convention des droits de l'enfant des Nations unies.
47. Le Commissaire appelle les autorités à veiller à ce que le terme "nomades" ne soit pas employé de manière négative et discriminatoire ; elles doivent reconnaître les Roms, les Sintis et les Gens du voyage comme des minorités et assurer l'application sans restrictions des recommandations incluses dans la Résolution ResCMN(2006)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Italie, adoptée le 14 juin 2006. Le Commissaire appelle également les autorités à procéder à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
48. Le Commissaire enjoint aux autorités d'adopter et de mettre en œuvre sans plus tarder une stratégie régionale et nationale cohérente et globale et s'accompagnant de plans d'action à court et long terme et de cibles et d'indicateurs permettant d'appliquer des politiques de lutte contre la discrimination sociale et/ou juridique à l'égard des Roms et des Sintis, conformément à la Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe* (20/02/2008). Les autorités sont notamment appelés à superviser et publier des rapports d'évaluation réguliers sur la mise en œuvre et les répercussions des plans d'actions susmentionnés, comme l'exige ladite Recommandation.

---

<sup>20</sup> Voir également Résolution ResChS(2006)4 du Comité des Ministres, Réclamation collective n° 27/2004 déposée par le Centre européen pour les droits des Roms contre l'Italie, 03/05/2006, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm).

49. Le Commissaire rappelle le devoir des autorités, notamment au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consiste à protéger efficacement les populations roms et sintis contre les agressions de personnes physiques mettant leur santé ou leur vie en danger<sup>21</sup>. Les incidents de ce type doivent systématiquement faire l'objet d'une enquête approfondie, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>22</sup>.
50. Au vu du nombre de rapports évoquant les mauvais traitements infligés aux Roms (notamment d'origine roumaine) par des membres des forces de police durant des descentes effectuées dans leurs campements, le Commissaire attire l'attention des autorités sur la Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police (29/06/2007)<sup>23</sup>. Le Commissaire incite notamment les autorités à s'assurer que tous les membres des forces de police bénéficient d'une formation continue systématique en matière de protection des droits de l'homme dans le cadre d'une société plurielle, et à veiller à ce qu'une enquête approfondie soit diligentée pour toute allégation de recours illégal à la force par la police.
51. La prompte création d'un organisme de défense des droits de l'homme, en conformité avec la Recommandation R (97) 14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, sera également très utile dans ce contexte.
52. Les autorités doivent une attention toute particulière au respect effectif de l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme, instrument ratifié par l'Italie et qui proscrit les expulsions collectives d'étrangers. Tout en prenant note des assurances du Gouvernement en ce sens, le Commissaire souligne que tout ordre d'expulsion doit systématiquement être motivé par un examen raisonnable et objectif du cas particulier de chaque intéressé et qu'il doit prendre en compte les circonstances particulières à chaque affaire<sup>24</sup>.
53. Le Commissaire attire l'attention des autorités sur le cas des Roms originaires de l'ex-Yougoslavie, comme ceux du camp *Casilino 900* à Rome, qui demeurent en Italie sans les titres d'identité requis et se trouvent de fait apatrides. Certains d'entre eux peuvent redouter à juste titre d'être persécutés pour des raisons ethniques en revenant dans leur pays d'origine. Il faut recenser toutes ces personnes avec humanité, en évitant toute discrimination et en leur garantissant une protection véritable. Les autorités doivent tout spécialement s'intéresser aux enfants qui sont rarement enregistrés et risquent de perdre leur droit à solliciter un jour la citoyenneté parce qu'ils ne pourront prouver qu'ils séjournent légalement dans le pays. Les autorités sont donc appelées à accélérer le processus de ratification de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (signée le 06/11/1997), ainsi que celui de la Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie (1961)<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Voir, notamment, *Moldovan et autres c. Roumanie* (n°2), arrêt du 12/07/2005.

<sup>22</sup> Voir, notamment, *Šečić c. Croatie*, arrêt du 31/05/2007.

<sup>23</sup> [www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri).

<sup>24</sup> Dans le même ordre d'idées, voir également Ligne directrice 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Vingt Lignes directrices sur le retour forcé*, Strasbourg, septembre 2005, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm).

<sup>25</sup> Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Nul ne devrait se trouver dépourvu de la nationalité dans l'Europe d'aujourd'hui », Point de vue, 09/06/2008, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner).

54. Le Commissaire souhaite souligner que les mesures provisoires édictées par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de son article 39 qui prescrivent de surseoir au refoulement d'un étranger en attendant que la Cour examine sa requête individuelle, doivent être appliquées par les États membres dans le cadre des obligations contractées au titre de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>26</sup>.
55. Aussi les autorités sont-elles appelées à appliquer toute mesure nécessaire pour prévenir d'éventuelles infractions au Règlement de la Cour européenne et garantir un total respect de l'Italie vis-à-vis de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence constante de la Cour.

#### IV. Protection des droits humains des immigrés et des demandeurs d'asile

56. De même que d'autres Etats membres méditerranéens du Conseil de l'Europe également situés aux frontières extérieures de l'Europe, l'Italie fait face à de nombreuses pressions migratoires, essentiellement irrégulières, arrivant par la mer.<sup>27</sup> Le nombre annuel d'immigrants irréguliers ayant débarqué dans les zones côtières frontalières d'Italie entre 1999 et 2007 est estimé entre 13 000 et 50 000 personnes<sup>28</sup>.
57. Le UNHCR a rapporté que 35% des personnes atteignant l'Italie demandent le droit d'asile et que 22% d'entre elles se voient accorder une forme de protection<sup>29</sup>. De 2004 à 2007, l'Italie a figuré sur la liste des 10 premiers pays d'accueil de demandeurs d'asile<sup>30</sup>. Le Commissaire se félicite donc de l'esprit humanitaire et des efforts accomplis chaque année par les gardes-côtes italiens, ou d'autres organismes, ainsi que par les pêcheurs qui recueillent et sauvent des centaines de migrants irréguliers tentant de gagner l'Italie par la mer.
58. Tout en reconnaissant les difficultés que présentent ces importants flux migratoires pour les mécanismes étatiques, le Commissaire souhaite rappeler que les mesures législatives et autres adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour gérer efficacement ces mouvements de population doivent être en totale conformité avec les normes et le droit internationaux en matière de droits de l'homme.
59. En 2002, la Loi 189/2002 ("Loi Bossi-Fini") a porté modification à la Loi globale sur l'immigration 286/1998 ("Loi turco-napolitaine") et tenté de renforcer les systèmes internes et externes du contrôle de l'immigration. Entre autres modifications au niveau interne, on note que cette loi a prolongé les délais de détention, accéléré les expulsions en faisant escorter les migrants à la frontière et instauré des sanctions plus lourdes pour qui ne respectait pas les arrêtés d'expulsion. Au niveau international, cette même loi a notamment favorisé des accords de réadmission avec les pays de transit<sup>31</sup>.
60. Le Gouvernement nouvellement constitué qui a obtenu la confiance du Parlement le 16 mai 2008 a établi un lien entre la "sécurité nationale" et le contrôle de l'immigration, deux thèmes auxquels il a donné la priorité. Le 21 mai 2008, le Cabinet italien s'est mis d'accord

---

<sup>26</sup> Voir *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, arrêt de la Grande Chambre du 04/02/2005; *Olaechea Cahuas c. Espagne*, arrêt du 10/08/2006.

<sup>27</sup> Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur sa visite en Italie*, 10-17/06/2005, CommDH(2005)9, paragraphes 123-204, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner).

<sup>28</sup> Voir Rapport présenté par l'Italie au Comité des droits de l'homme des Nations unies, CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1, 19/02/2007, pp. 13-14 et HCR, Rome, communiqué de presse du 10/06/2008.

<sup>29</sup> UNHCR, Rome, communiqué de presse du 10/06/2008.

<sup>30</sup> UNHCR, *Niveaux et tendances du droit d'asile dans les pays industrialisés, 2007*, 18/03/2008, p. 7.

<sup>31</sup> Voir Réseau européen des migrations, Point national de contact italien, *Migration de retour: le cas de l'Italie*, Rome, 12 décembre 2006, [www.emnitaly.it](http://www.emnitaly.it).

sur un “paquet législatif sur la sécurité”, c’est-à-dire des mesures législatives imposant des restrictions et contrôles nouveaux aux immigrants, y compris originaires d’autres États de l’UE, ainsi qu’aux demandeurs d’asile (voir paragraphes suivants).

61. Le ministre de l’Intérieur a avisé le Commissaire que certaines dispositions pouvaient faire l’objet d’amendements lors de leur examen par le Parlement. Le ministre de l’Intérieur a également souligné que le “paquet législatif sur la sécurité” avait pour but de lutter contre la migration irrégulière et d’éliminer la criminalité sans pour autant nuire à quelque groupe ethnique que ce soit.
62. Les principales dispositions relatives à l’immigration entrées en vigueur grâce au Décret-loi n° 92 du 23/05/2008 intitulé “Mesures d’urgence concernant la sûreté publique”<sup>32</sup> stipulent notamment que:
  - a) Les étrangers sont expulsés et les ressortissants de l’UE reconduits à la frontière sur décision du tribunal s’ils sont condamnés à plus de deux ans d’emprisonnement;
  - b) Le statut irrégulier des étrangers commettant une infraction pénale s’ajoute à la liste des circonstances aggravantes fixées par le Code pénal;
  - c) Louer un logement à des immigrants irréguliers est passible d’une peine de six mois à trois ans d’emprisonnement. Dès le jugement pertinent rendu définitif, le logement est saisi, à moins qu’il appartienne à une personne n’ayant aucun lien avec cette infraction. Les revenus générés par la vente des propriétés saisies peuvent être utilisés par l’État pour mener des activités de prévention et de répression des infractions liées à l’immigration irrégulière;
  - d) Les Centres de permanence temporaire et d’assistance (CPTA), dans lesquels étaient détenus les immigrants et les demandeurs d’asile passibles d’expulsion pendant l’examen de leur demande, sont renommés Centres d’identification et d’expulsion;
  - e) Les maires ont le pouvoir d’adopter des mesures d’urgence leur permettant de faire face à des menaces pour la sécurité urbaine et publique.
63. Un projet de loi a par ailleurs été présenté au Parlement le 03/06/2008. Ses principales dispositions relatives aux étrangers sont les suivantes:
  - a) L’entrée irrégulière est passible d’une peine d’emprisonnement de six mois à quatre ans. Dans ce cas, le tribunal doit également ordonner l’expulsion des étrangers en suivant une procédure qui doit être la plus rapide possible.
  - b) Les étrangers peuvent être détenus dans les centres d’identification et d’expulsion pendant 60 jours afin d’être identifiés. Si leur identification se révèle impossible dans le temps imparti, la prolongation de la détention de 60 autres jours peut être autorisée par un juge à la demande du chef de la police. La durée maximum de la détention passe à 18 mois (au lieu de 60 jours jusqu’à présent);
  - c) Le chef de la police peut procéder à l’expulsion d’un étranger avant même le délai des 60 jours de détention, en informant immédiatement le tribunal compétent;

---

<sup>32</sup> Ce type de loi est adopté dans des circonstances où le Gouvernement considère l’adoption de mesures d’urgence comme nécessaire. Ces lois sont systématiquement soumises à l’approbation du Parlement dans les 60 jours et à l’examen éventuel de la Cour constitutionnelle.

- d) L'acquisition de la citoyenneté italienne par le mariage est possible après deux ans de résidence en Italie;
  - e) Pour les virements de fonds à l'étranger, le demandeur doit présenter son titre de séjour; s'il est dans l'impossibilité de produire ce document, la police locale doit en être informée dans les douze heures.
64. Enfin, le Cabinet a rédigé trois décrets législatifs dans le but de modifier une loi en vigueur qui a transposé trois directives CE relatives à l'immigration et au droit d'asile (2004/38 relative au droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union européenne, 2003/86/CE relative au regroupement familial et 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié). Les principales dispositions incluses dans ces décrets sont les suivantes:
- a) Concernant le droit de circuler et de séjourner librement des citoyens de l'UE, ceux qui souhaitent séjourner en Italie plus de trois mois auront à prouver qu'ils disposent de moyens suffisants, obtenus légalement, pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ils doivent également être couverts par une assurance maladie ou s'inscrire volontairement auprès du Service national de la santé.
  - b) Les citoyens de l'UE peuvent être refoulés à la frontière pour des raisons de "sécurité nationale", notamment s'ils ont omis de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes dans les 10 jours suivant la période de trois mois ou s'ils peuvent être considérés comme une menace concrète, réelle et sérieuse pour les droits humains fondamentaux, "la sécurité nationale" ou la moralité publique. Ils seront refoulés en urgence si leur séjour paraît incompatible avec une "cohabitation civile et sans danger". Les antécédents de condamnation au plan interne ou externe des intéressés seront également pris en compte.
  - c) Pour ce qui est du regroupement familial (de ressortissants de pays tiers (non citoyens de l'UE)), des tests d'ADN peuvent être demandés aux frais des candidats dans les cas où les conditions nécessaires au regroupement ne peuvent être vérifiées avec certitude grâce aux documents présentés par les autorités du pays d'origine des requérants, ou s'il existe des doutes sur l'authenticité des documents fournis.
  - d) S'ils font l'objet d'un arrêté d'expulsion pour être entrés ou avoir séjourné irrégulièrement en Italie avant de remplir leur demande, les demandeurs d'asile n'auront plus droit à être hébergés dans des centres d'accueil ouverts et seront placés dans les Centres d'identification et d'expulsion. Leur période de détention pourra également y être prolongée jusqu'à 18 mois. Les amendements proposés suppriment également - en principe - l'effet suspensif des recours contre les expulsions. Le préfet peut délivrer à titre exceptionnel une autorisation de séjour pour des raisons graves, personnelles ou de santé.
65. Quant à la coopération de l'Italie avec des pays de transit non européens pour gérer la migration irrégulière, le Commissaire a noté l'existence d'un accord entre l'Italie et la Libye portant sur la coopération dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et l'immigration irrégulière, signé en décembre 2000 et entré en vigueur en décembre 2002. Les ministres de l'Intérieur des Etats respectifs collaborent sur la base de cet accord à un programme d'assistance technique pour la Libye, ainsi qu'à des projets de lutte contre l'immigration irrégulière. Bien qu'il ne semble

pas y avoir d'accord de réadmission entre les deux pays, l'Italie a renvoyé de force en Libye de nombreux migrants irréguliers. Selon les autorités italiennes, l'Italie a par la suite planifié et contrôlé le refoulement des personnes expulsées de Libye vers leur pays d'origine<sup>33</sup>.

66. Le Commissaire a observé dans ce cadre que par sa Décision du 11 mai 2006, la Cour européenne des droits de l'homme avait déclaré recevables les griefs de plusieurs migrants irréguliers arrivés sur l'île italienne de Lampedusa et passibles d'expulsion vers la Libye. Les griefs des requérants portaient notamment sur des allégations de violations de l'article 3 de la Convention et de l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention<sup>34</sup>.
67. Enfin, le Commissaire a relevé avec grande inquiétude que l'Italie avait instauré la pratique concernant à renvoyer de force sur la base d'accords bilatéraux les migrants vers certains pays (de transit ou d'origine), telles la Tunisie et l'Égypte, dont la longue pratique de la torture est avérée.

### *Conclusions et Recommandations*

68. L'adoption répétée de mesures législatives d'urgence par un État membre du Conseil de l'Europe pour contrôler les mouvements migratoires semble indiquer que le mécanisme étatique n'est pas en mesure de faire face à un phénomène déjà installé et qui aurait donc dû être géré par des mesures législatives ordinaires ou autres. De plus, les modifications fréquentes de la loi relative à l'immigration s'opèrent au détriment de la certitude juridique, l'un des éléments constitutifs du principe fondamental de la prééminence du droit sur lequel repose la philosophie du Conseil de l'Europe.
69. Le Commissaire s'inquiète des nouvelles mesures législatives sur l'immigration et le droit d'asile qui ont été adoptées - ou sont en passe de l'être - par l'Italie. Comme il en a informé au cours de sa visite le ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, il craint qu'en dépit des intentions déclarées des autorités, ces mesures se soldent par l'aggravation de l'exclusion et de la marginalisation sociales des immigrés (y compris des Roms) et par une nouvelle montée des mouvements anti-immigration et xénophobes dans le pays. Les effets dommageables de cette législation pour les demandeurs d'asile, souvent contraints d'entrer clandestinement sur le territoire, préoccupent aussi grandement le Commissaire. Il faudrait vérifier dans la pratique le bien-fondé de l'affirmation des autorités, selon laquelle la nouvelle législation ne limiterait pas les possibilités de requérir le droit l'asile.
70. Le Commissaire observe que les conséquences de mesures législatives restrictives et autres sur la migration irrégulière sont très contestées, certains experts arguant qu'elles tendraient plutôt à entretenir le phénomène<sup>35</sup>. Il est fermement convaincu que les États membres du Conseil de l'Europe doivent redoubler d'efforts pour considérer et gérer la migration comme une question de droit social et non pénal. Cette question nécessite des plans d'action durables et à long terme au niveau national, dans le cadre desquels pays d'accueil et pays d'origine doivent collaborer en donnant la priorité à la protection des droits de l'homme de populations qui se sentent obligées d'émigrer pour connaître une vie meilleure.

<sup>33</sup> Rapport de l'Italie au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/ITA/15, 29/03/2006, paragraphes 65-67.

<sup>34</sup> *Ahmed Husssun et 4 autres*, Req. n° 10171/05, *Yasser Mohammed et un autre*, Req. n° 10601/05, *Mohamed Salem et 78 autres*, Req. n° 11593/05, *Kamal Midawi* Req. n° 17165/05.

<sup>35</sup> L'introduction en 1990 et 1991 de conditions d'obtention des visas pour les Maghrébins par l'Espagne et l'Italie se serait soldée par la fin de la libre migration de travail saisonnière et circulaire et aurait provoqué la migration irrégulière de ces personnes vers l'Europe, H. de Haas, *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb et the European Union: An Overview of Recent Trends*, Organisation internationale pour les migrations, Genève, 2008, p. 32.

71. Le Commissaire note en outre que malgré une tendance étatique opposée et très répandue, le droit international établit clairement le principe selon lequel les étrangers dont le seul délit est d'avoir enfreint la loi sur l'immigration ne doivent pas être traités par les Etats de transit ou d'accueil comme des délinquants avérés ou en puissance. Comme le prescrit l'article 17, paragraphe 3, de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs immigrés et des membres de leur famille, les immigrants détenus pour avoir enfreint des dispositions relatives à la migration doivent être détenus, dans la mesure du possible, séparément d'avec les condamnés ou les détenus placés en détention provisoire. Bien que l'Italie ne soit pas partie à cette Convention, le Commissaire considère ce texte comme une référence pour la protection des droits des immigrés et la nécessité d'éviter de faire de ces personnes des délinquants au plan pénal.
72. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par l'amendement au droit pénal apporté par le Décret-loi susmentionné stipulant que le séjour irrégulier d'étrangers qui commettent une infraction doit être considéré comme une circonstance aggravante qui conduira à une augmentation de leurs peines. Cette disposition pourrait soulever de graves problèmes de proportionnalité et une discrimination fondée sur le statut des immigrés<sup>36</sup>.
73. L'introduction de ces circonstances aggravantes et de la sanction supposée pour l'entrée irrégulière sur le territoire et la location de logements à des migrants irréguliers vont également à l'encontre de la position bien établie en droit international voulant que l'entrée et le séjour irréguliers d'un étranger soient en principe considérés comme des infractions administratives<sup>37</sup>. Dévier de ce principe est indéniablement grave.
74. Il convient en outre de noter, comme cela a été mentionné lors de la discussion entre le Commissaire et le Président de L'Association nationale des Magistrats d'Italie le 19 juin, qu'ériger l'immigration irrégulière en infraction pénale congestionnera encore davantage le système judiciaire italien qui souffre d'un problème chronique de durée excessive des procédures judiciaires (y compris pénales) et de l'accumulation des affaires en suspens<sup>38</sup>. Il faut rappeler dans ce contexte que l'Italie est l'État européen totalisant le plus grand nombre d'arrêts (1715) rendus à son encontre par la Cour européenne des droits de l'homme entre 1999 et 2007. La majorité de ces arrêts (948) a trait au problème systémique de la durée excessive des procédures judiciaires<sup>39</sup>. Au 31 décembre 2007, l'Italie était l'Etat contractant ayant le plus fort pourcentage (45%) d'arrêts prononcés à son encontre par la Cour européenne des droits de l'homme, dont l'exécution était

<sup>36</sup> Voir paragraphe 4 du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR), Recommandation générale n° 30 : *Discrimination contre des non concitoyens*, 2004: "Aux termes de la Convention, l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but..." Voir également paragraphe 5(a) de la Recommandation n° 31 CEDR *sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de la justice pénale*, 2005: "Les Etats parties devraient mettre en oeuvre des stratégies nationales ayant notamment les objectifs suivants: (a) éliminer les lois ayant un effet discriminatoire au plan racial, en particulier celles qui visent indirectement certains groupes en pénalisant des actes qui ne peuvent être commis que par des personnes appartenant à ces groupes, ou celles qui ne s'appliquent qu'aux non-ressortissants, sans motif légitime ou sans respecter le principe de proportionnalité ...", [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm).

<sup>37</sup> Voir également Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante, Rapport au Conseil des droits de l'homme, A/HRC/7/12, 25/02/2008, paragraphe 60.

<sup>38</sup> Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur sa visite en Italie*, 10-17/06/2005, CommDH(2005)9, paragraphes 6-49.

<sup>39</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Rapport annuel 2007*, Strasbourg, 2008, statistiques, p.144. La majorité de ces arrêts (948) concernait le problème systémique de la durée excessive des procédures judiciaires.



- surveillée par le Comité des Ministres au titre de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention<sup>40</sup>. Le Commissaire recommande que les autorités se livrent à une réflexion approfondie sur cette dimension supplémentaire de la pénalisation de la migration irrégulière et les appelle à réviser, en vue de les abroger, les dispositions susmentionnées.
75. Le Commissaire se préoccupe également de la prolongation, en vertu du projet de loi susmentionné, de la détention maximum des immigrants et des demandeurs d'asile à 18 mois, bien qu'elle soit compatible avec une récente directive de l'UE sur le refoulement. Il souhaite réaffirmer que la détention des demandeurs d'asile doit être expressément proscrite par la loi et autorisée à titre exceptionnel, uniquement pour des raisons spécifiques précisément définies par le droit<sup>41</sup>. Le refoulement des demandeurs d'asile doit également faire l'objet d'un recours suspensif, tout du moins lorsqu'il existe des arguments plausibles pour prouver que ces personnes subiraient, en cas de retour forcé vers leur pays d'origine, des traitements contraires aux articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>42</sup>. Le Commissaire appelle également les autorités à étudier avec sérieux la possibilité de limiter radicalement la pratique de la détention administrative des migrants, dont l'un des problèmes est le grand degré de discrétion et les pouvoirs étendus des officiers de (la police de) l'immigration.
76. Toutes ces raisons amènent le Commissaire à s'inquiéter sérieusement de la possibilité donnée par ce même projet de loi aux chefs de la police d'expulser un étranger en détention avant même le délai des 60 jours de détention, en se contentant d'en informer le tribunal compétent. Ces mesures ne doivent pas être approuvées.
77. Le Commissaire souhaite rappeler et souligner que bien qu'aucune catégorie d'étrangers ne jouisse du droit absolu de ne pas être expulsée, il est des circonstances dans lesquelles l'expulsion d'un étranger donne lieu à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment de l'article 8 sur le droit au respect à la vie privée et familiale. Les expulsions, comme d'autres mesures restreignant les droits de l'homme, doivent être fondées sur une loi interne qui réponde aux critères de qualité prévus par la Convention, c'est-à-dire qui soit accessible et prévisible et autorise un certain degré de protection juridique effective contre une ingérence arbitraire des autorités<sup>43</sup>.
78. De plus, les mesures d'expulsion contraires aux droits consacrés par la Convention doivent toujours être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi<sup>44</sup>. Certaines dispositions de la nouvelle législation italienne en

---

<sup>40</sup> Voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 1<sup>er</sup> Rapport annuel 2007*, Strasbourg, mars 2008, pp. 209 et 210 et tableaux.

<sup>41</sup> Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, "Les États ne doivent pas imposer de sanctions aux demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire", Point de vue du 17/03/2008, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner).

<sup>42</sup> Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Recommandation relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion*, 19/09/2001, CommDH/Rec(2001)19, paragraphe 11, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner), Lignes directrices 5.3 et 2.1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Vingt Lignes directrices sur le retour forcé*, Strasbourg, septembre 2005, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm).

<sup>43</sup> Voir *Al-Nashif c. Bulgarie*, arrêt du 20/06/2002, paragraphes 119, 121, *C.G. et autres c. Bulgarie*, arrêt du 24/04/2008, paragraphes 39, 47, 49.

<sup>44</sup> Voir, notamment, *Üner c. Pays-Bas*, arrêt de la Grande Chambre du 18/10/2006, en particulier paragraphes 54-60, *Maslov c. Autriche*, arrêt de la Grande Chambre du 23/06/2008, en particulier paragraphes 77-101.

cours de rédaction, comme celles concernant les raisons liées à la “sécurité nationale” de l’expulsion de citoyens de l’UE, pourraient bien soulever de graves questions de compatibilité avec la Convention.

79. En résumé, il est impératif et urgent d’éviter de concevoir une politique de la migration uniquement axée sur la sécurité et les contrôles. En s’inspirant d’un petit nombre d’initiatives et d’expérimentations, les autorités doivent mettre au point un plan d’action global et durable visant à l’intégration effective des immigrants et des réfugiés aux niveaux local, régional et national.
80. Le Commissaire a émis des doutes sur la politique des autorités concernant l’expulsion de migrants irréguliers vers la Libye, pays connu pour pratiquer la torture et, à ce jour, non lié par la Convention relative au statut des réfugiés des Nations unies. Il lui a été assuré qu’aucun refoulement de citoyens étrangers vers la Libye n’avait eu lieu depuis avril 2006. A cet égard, le Commissaire attire également l’attention des autorités sur les *Vingt Lignes directrices sur le retour forcé* du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe et en particulier sur la Ligne 20 qui porte sur la surveillance des retours forcés et des recours à la disposition des intéressés.
81. Enfin, le Commissaire presse les autorités pour qu’elles cessent d’appliquer et évitent à l’avenir d’instaurer des accords bilatéraux pour le retour forcé de migrants irréguliers avec des pays dont la longue pratique de la torture est avérée.

#### **V. Protection des droits de l’homme dans le cadre du retour forcé d’étrangers dans le cadre de la législation antiterrorisme**

82. Le Décret-loi 144/2005 a été adopté en 2005 et converti en la Loi 155/2005 (“Loi Pisanu”) sur les mesures d’urgence pour combattre le terrorisme international. Les principales caractéristiques de cette loi sont les suivantes:
  - a) Elle prolonge de 12 à 24 heures la période de détention autorisée fixée par la police judiciaire à des fins d’identification et permet également de limiter l’accès des terroristes présumés à un avocat pendant cette période;
  - b) Un accusé peut être détenu pendant cinq jours en vertu d’un décret motivé prononcé par un juge d’instruction avant d’être autorisé à avoir accès à un avocat;
  - c) Elle autorise le ministre de l’Intérieur ou, sous sa délégation, les préfets – et non plus les juges – à ordonner des expulsions dans le but de prévenir des actes terroristes;
  - d) La loi ne conditionne pas l’expulsion à l’existence de preuves ou de condamnations ou d’accusations liées au terrorisme mais l’autorise aussi lorsque des raisons bien argumentées autorisent à croire que l’intéressé peut soutenir des activités ou des organisations terroristes;
  - e) Enfin, elle déroge à la loi ordinaire en stipulant que seuls les tribunaux administratifs peuvent connaître des recours contre ces ordonnances, cependant que l’exercice d’un recours ne suspend pas l’expulsion.
83. Depuis son adoption, les autorités usent de cette législation pour arrêter, interroger et expulser des étrangers présumés entretenir des relations avec les milieux terroristes mais vis-à-vis desquels – suppose-t-on - les preuves nécessaires à l’institution de

- poursuites pénales sont manquantes. Il est noté que le précédent Commissaire a expressément enjoint aux autorités italiennes de réviser cette loi et de la rendre conforme aux normes du Conseil de l'Europe<sup>45</sup>.
84. La "Loi Pisanu " a été appliquée dans une affaire très connue, celle de *Saadi c. Italie*. Par son arrêt rendu en l'espèce le 28/02/2008, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'exécution de l'expulsion du requérant tunisien vers son pays d'origine constituerait une violation de l'article 3 de la Convention, en dépit des assurances diplomatiques demandées par l'Italie.
  85. Le Commissaire a pris connaissance avec grande inquiétude du rapport relatif à une autre expulsion (Affaire Cherif Foued Ben Fitouri) de l'Italie vers la Tunisie qui a eu lieu en janvier 2007 en vertu de la même loi. Il a été rapporté en l'espèce que la personne expulsée avait été soumise à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements lors de sa détention en Tunisie<sup>46</sup>.
  86. En juin 2008, le Commissaire a été informé d'une nouvelle expulsion vers la Tunisie au titre de la même loi (Affaire Essid Sami Ben Khemais), cette fois bien que la personne expulsée ait précédemment introduit une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et que cette dernière ait demandé à l'Italie, en vertu de son article 39, de surseoir à l'expulsion en attendant qu'elle ait eu le temps d'examiner l'allégation du requérant, selon laquelle il se trouverait en réel danger d'être torturé ou maltraité s'il retournait en Tunisie.
  87. Le 9 juin 2008, le Commissaire a adressé aux autorités italiennes une lettre exprimant son inquiétude et demandant des explications sur l'orientation politique que traduisait cette expulsion vers la Tunisie. Le ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, a informé le Commissaire au cours de sa visite que cette expulsion avait eu lieu après qu'il eut reçu des assurances écrites du ministère tunisien de la Justice que le droit de la personne expulsée à un procès équitable en Tunisie serait parfaitement respecté<sup>47</sup>.
  88. Le Commissaire a fait part au ministre de l'Intérieur de son inquiétude concernant cette expulsion qui a été ordonnée en passant outre la demande formulée par la Cour au titre de son article 39 de surseoir à l'expulsion et d'éviter ainsi une éventuelle violation de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Commissaire a également demandé au ministre de prendre les mesures appropriées afin que les autorités surveillent effectivement les conditions d'accueil de la personne susmentionnée et veillent à sa sécurité et au respect de sa dignité en Tunisie.
  89. Le Commissaire est très préoccupé par le fait que ce n'est pas là la première affaire dans laquelle l'Italie n'a pas respecté une demande de non expulsion faite par la Cour au titre de son article 39 (Mesures provisoires)<sup>48</sup>. Ces actions sont très regrettables et compromettent l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme.

<sup>45</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur sa visite en Italie*, 10-17/06/2005, CommDH(2005)9, paragraphe 188, [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner).

<sup>46</sup> Amnesty International, *Rapport 2008*, Londres, 2008, "Italie" p. 170, Amnesty International, *Au nom de la sécurité: Atteintes aux droits humains en Tunisie*, Londres, 23/06/2008, pp. 30-31, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

<sup>47</sup> La personne expulsée devrait être jugée par un tribunal militaire à Tunis en juillet 2008, Amnesty International, *Au nom de la sécurité: Atteintes aux droits humains en Tunisie*, Londres, 23/06/2008, p.29.

<sup>48</sup> Voir affaires *Hamidovic c. Italie*, Req. n° 31956/05, pendante devant la Cour. En l'espèce, la requérante, une Rom mère de trois enfants, aurait été expulsée en Bosnie-Herzégovine en septembre 2005, alors que la Cour avait précédemment appliqué son article 39 et demandé de surseoir à l'expulsion.

### Conclusions et Recommandations

90. Le Commissaire est pleinement conscient des graves difficultés rencontrées par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans leurs efforts pour protéger leur société contre la violence terroriste. Cependant, les normes européennes en matière de droits de l'homme interdisent *absolument* la torture ou les traitements inhumains ou dégradants pour tout être humain, quand bien même sa conduite est indésirable ou dangereuse. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de ne pas être torturé ou maltraité correspond à l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques européennes.
91. Le Commissaire s'oppose fermement au retour forcé d'étrangers sur la foi d'assurances diplomatiques habituellement sollicitées auprès des pays ayant une longue pratique de la torture.
92. Le Commissaire souhaite réaffirmer et souligner que la faiblesse inhérente à la pratique des assurances diplomatiques réside dans le fait que lorsque de telles assurances sont nécessaires, il y a clairement un risque réel et reconnu de tortures et de mauvais traitements. Il ne faut jamais compter sur ces assurances lorsque les gouvernements justifient et pratiquent à grande échelle des actes de torture ou des mauvais traitements.
93. La faiblesse inhérente aux assurances diplomatiques a été démontrée dans deux arrêts de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, rendus dans les affaires *Chahal c. Royaume-Uni* (15/11/1996) et *Saadi c. Italie* (28/02/2008)<sup>49</sup>. Dans ces deux affaires, la Cour a conclu que l'exécution de l'expulsion respective vers l'Inde et la Tunisie des étrangers concernés constituait une violation de l'article 3 de la Convention et ce, malgré les assurances diplomatiques qui avaient été sollicitées (et obtenues dans la première affaire) par les Etats défendeurs.
94. En de telles circonstances, l'adhésion d'un Etat à des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne peut être considérée en elle-même, ou accompagnée d'assurances diplomatiques, comme une garantie suffisante contre le risque de torture ou d'autres formes de mauvais traitements proscrits par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>50</sup>. Dans de tels cas, les Etats sont appelés à avoir recours à des mesures de substitution au retour forcé, tels (aux termes du droit italien) la résidence surveillée et le contrôle de la police.
95. Le Commissaire attire l'attention des autorités sur les *Vingt Lignes directrices sur le retour forcé* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et notamment sur la Ligne directrice 20 qui concerne le contrôle et les recours en matière de retours forcés. Conformément au paragraphe 3 de cette ligne directrice, l'opération de retour forcé devrait être dûment consignée, notamment concernant les incidents significatifs et les moyens de contrainte utilisés au cours de l'opération.
96. Le Commissaire souhaite souligner que dans les cas de retour forcé, l'Etat a le devoir<sup>51</sup> de contrôler effectivement l'accueil de la personne expulsée et d'assurer sa protection, sa sécurité et le respect de sa dignité.

---

<sup>49</sup> Affirmation de la Cour dans son arrêt rendu en l'affaire *Ryabikin c. Russie*, 19/06/2008.

<sup>50</sup> Voir également Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, arrêt rendu en l'affaire *Saadi c. Italie* 28/02/2008, paragraphe 147.

<sup>51</sup> Voir, notamment, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt rendu en l'affaire *Ryabikin c. Russie*, précité, paragraphe 119 et Comité des Ministres, *Vingt Lignes directrices sur le retour forcé*, précité, Ligne directrice 20 et son commentaire.

97. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par le fait que les retours forcés à partir de l'Italie qui se fondent sur la "Loi Pisanu" s'effectuent sur la foi d'appréciations formulées par des organes administratifs (ministre de l'Intérieur ou préfets), dont les décisions peuvent faire l'objet de recours judiciaires non suspensifs. Il s'inquiète aussi de ce que cette législation a restreint de manière disproportionnée l'accès à un conseil juridique.
98. Les autorités sont appelées à s'assurer que les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et le principe de non-refoulement soient pleinement sauvegardés dans la ladite législation. A cet égard, l'attention des autorités est également attirée sur les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (2002) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
99. Enfin, le Commissaire souhaite souligner que les Etats membres doivent respecter les mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne en vertu de son article 39, qui prescrivent de surseoir au retour forcé d'un étranger pendant qu'elle examine sa requête individuelle, au même titre que les obligations leur incombant au titre de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>52</sup>. Les décisions contraires ne sont pas admissibles et compromettent sérieusement l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme.
100. Les autorités sont appelées à appliquer toute mesure nécessaire pour empêcher de possibles infractions au Règlement de la Cour européenne et à garantir le respect plein et entier de l'Italie vis-à-vis de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>52</sup> Voir *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, arrêt de la Grande Chambre du 04/02/2005; *Olaechea Cahuas c. Espagne*, arrêt du 10/08/2006.

# ANNEXE

## COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT ITALIEN *en anglais uniquement*

### I. Introduction

#### General Remarks

The Italian Government is pleased that the Human Rights Commissioner wishes to develop a substantial and constructive dialogue with the Italian authorities in the context of his mission as an independent and impartial institution promoting respect for human rights. The Italian Government has examined the draft Memorandum dated July 1, 2008, which was issued following the visit of the Commissioner to Italy on June 19-20, 2008, by paying specific attention to the conclusions and recommendations therein.

The protection of human rights is enshrined in the Italian Constitution. This envisages the protection of all rights and fundamental freedoms as included in relevant international standards, such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Human Rights Universal Declaration or the International Covenant on Civil and Political Rights. The protection and promotion of rights – be it civil and political, economic, social and cultural, be it referred to freedom of expression or to the fight against racism or to the rights of the child and of women – constitute one of the fundamental pillars of both domestic and foreign Italian policies.

The Italian legal system aims at ensuring an effective framework of guarantees to fully and extensively protect the fundamental rights of the individual, providing with a wide range of protection measures. In this regard, it is worthy of mention the role played by the Constitutional Court that deals only with infringements of specific constitutional law (Arts.134 ff. of the Italian Constitution). For example, the Constitutional Court has the power to abrogate any legislation which is not in line with the Basic Law, both in terms of form and substance. Complaints of unconstitutionality may be lodged at the Court, by whoever, in the course of either a criminal or a civil proceeding, claims that his or her basic rights have been infringed by an Act, which might be unconstitutional<sup>1</sup>.

Therefore, in developing new legislation, the Italian Government recalls and fully complies with the Italian Basic Law, as well as with international obligations. Along these lines, Italy's policies are forged in light of the EU's legislation, aims and purposes, in particular in the areas of the integration process, the right to freedom of movement and asylum.

The Italian Government suggests that the following comments be taken into account by the Commissioner, when drafting his final Memorandum.

## II. Action against racism and xenophobia

In the field of action against racism and xenophobia, it might be useful to stress that in Italy's view, the basic rule - if any -, which should guide modern democracies in the protection of rights is the effective implementation of the principle of non-discrimination, one of the main pillars of our constitutional code, upon which the domestic legislative system is based, when referring to different categories of people, such as women, minorities and other vulnerable groups.

[PARAS. 18, 20] The Government is pleased that the Commissioner appreciates the initiatives taken to reinforce the anti-discrimination legal framework and the approval of a Code of Conduct on reporting by the Italian Council of Journalists.

[PARA. 19] The stigmatisation of certain ethnic or social groups is of serious concern for the Government, state and local authorities. All political forces have firmly condemned all recent attacks against particular groups and will continue to exercise the responsibility to protect all persons present on the Italian territory, as clearly emphasized by the Head of State, Hon. Giorgio Napolitano, on June 2 2008, on the occasion of Italy's National Day.

[PARA. 21] The Italian legal framework contains a wide range of criminal, civil and administrative law provisions to combat racism. In the field of criminal law, it is particularly relevant the so-called "Mancino Law", as modified by Law No. 85/2006, that provides that racial motivation constitutes a special aggravating circumstance, increasing the punishment by the half, for all offences committed with the intention to discriminate on the basis of race, ethnicity, or national or religious background and the prohibition of every establishment of, participation in, or assistance to organizations, associations, movements or groups aiming to incite racial discrimination.

The amendment introduced in February 2006 to the "Mancino Law" mitigated only the punishments attached to the crime, provided by Art. 1, consisting in propaganda advocating racial or ethnic superiority or hatred, and instigation to commit or the commission of discriminatory or violent acts on racial, ethnic, national or religious grounds by reducing the initial maximum term of 3 years of imprisonment to either a fine of 6,000 euros or 18 months imprisonment.

It should also be noted that Italian law (Legislative Decree No. 215/2003) aims at the implementation of the principle of equal treatment for all individuals, regardless of the racial or ethnic origin (Art. 1) and foresees civil action against discriminatory acts committed by individuals or public administration on racial, ethnic or religious grounds (Arts. 4 and 5) and on nationality grounds (Art. 44 of Legislative Decree No. 286/1998 governing immigration and the status of foreign nationals).

[PARAS. 22, 23] As to anti-discrimination legislation, it should be recalled that by Law No. 101 of 6 June 2008 the national legislation has been amended, in order to reverse the burden of proof, which has been shifted to the respondent if the claimant supplies with factual elements sufficient to demonstrate the presumption of a direct or indirect discrimination.

[PARA. 23] As far as the independence and effectiveness of the national body in the anti-racial discrimination field, the Government recalls that the full compliance of UNAR (the acronym stands for the National Office Against Racial Discrimination) with the provisions of the Directive 2000/43/CE has been recognized by the European Commission in June 2007.

[PARAS. 24, 51] Under the 2006-2008 Legislature, many draft laws have been introduced to the two branches of Parliament for the establishment of an independent national human rights institution. On April 2007, the Chamber of Deputies passed a draft law named "Establishment of a National Commission for the human rights' protection and promotion, including for the protection of the rights of prisoners or persons deprived of their personal freedom". The draft law was then transmitted to the Senate for the final adoption, but the anticipated conclusion of the Legislature determined its expiry. Under the current Legislature, a draft law has been introduced to the Senate (A.S. 373) and is waiting to be examined by the competent committee.

[PARA. 25] The fight against racism and racial discrimination, at the educational level, is carried on by the Ministry on Education, from the primary through the secondary school, by means of specific educational programmes, marked by an intercultural approach. For instance, on Holocaust, every year since 2001 more and more classes participate in the annual competition, organized by the Ministry of Education and the Union of Jewish Italian Communities.

All children living in Italy enjoy the right to education, even if their parents have no residence permit. As a consequence, the Italian school system is committed to providing knowledge of different cultures. In this context, the Ministry of Education will consider the *Factsheets on Roma History*, as prepared by the Council of Europe, providing its translation and dissemination at the education level, throughout the country.

The Minister on Education has confirmed, on July 16th, 2008, that an ad hoc plan will be launched in September, inter alia on the basis of the mapping exercise of the children living in the nomad settlements, in order to speed up the integration process of Roma children within the education system. With the aim of facilitating the access to school, the above plan will envisage additional lessons of Italian language, a specific training for the school staff and the teachers - so that they may act as cultural mediators -, and ad hoc memoranda of understanding with relevant NGOs.

On a more specific note, at the regional and local levels, many measures and initiatives have been taken for the integration of Roma and Sinti communities. With the aim of eradicating discrimination at school, Regions and Municipalities have been implementing specific projects, as jointly financed by the EU Funds and the Italian central state. As a way of example, specific prep-activities are prepared at the kindergartens level by Social Services; opportunities for groups of children to close educational gaps are envisaged, by means of summer educational vacations ("*Programma - estate ragazzi in Bolzano*", for 66 Sinti children). In addition, ad hoc lessons, cultural mediation and a specific bus transportation are made available.

### **III. The protection of human rights of Roma and Sinti**

[PARAS. 42, 43, 48] The Government will soon adopt specific measures to enhance security for all citizens and to better address immigration-related issues. The aforesaid measures, consistent with the Italian Constitution and with EU provisions (in particular with the Decision of the European Parliament dated June 18), are still under discussion at the Parliament level. In such a context, the "security package" is aimed at addressing more effectively the phenomenon of illegal immigration (as well as its connection with all forms of crime), in order to improve integration policies designed for those legal migrants who are present in Italy.

The measures included in the "security package" are meant to curb criminal behaviours of individuals and no provision at all is envisaged against any community, group or class nor is linked to any form of discrimination and xenophobia.

In fact, the relevant provisions are meant to deal with critical situation, which recently determined locally episodes of intolerance and tension towards Roma communities. These episodes were timely dealt with by the competent authorities that made up all the necessary precautionary measures, also at the social and information levels. The creation of ad hoc Commissioners to



overcome rapidly the emergency situation for the cities of Rome, Milan and Naples, where it was more acute (Commissioners coincides with the Prefects of the same cities), matches the necessity of the coordination with the locally competent institutions and relies on safeguarding the general interest and public security.

These measures are not directed to specific groups, subjects or ethnic groups, but to all people who live in the settlements, regardless of their nationality. This was considered necessary and was shared with the Commissioner Hammarberg, during his meeting with the Minister of Interior, Hon. Maroni, on June 19, 2008.

Re-affirming the rule of law and re-assuring appropriate living conditions is in the interest of everybody, including Roma and groups potentially more exposed to the risk of abuses and exploitation. As a consequence, the Orders (Prime Minister decree), dated May 30th, task the Prefects of Rome, Milan and Naples with specific duties, in order to overcome the situation of deterioration faced at many nomad settlements (where there are Roma people from Romania, Italians citizens and nomads coming from Non-EU Countries). Restoring good living conditions within the law is in the interest of the concerned communities and, overall, in the interest of people belonging to the above communities who are the most exposed to abuse and exploitation.

In the above-mentioned Orders, it is clearly stated that these measures arise from the need to “implement all the initiatives aimed at ensuring the respect for fundamental rights and for the dignity of human beings”. In order to implement humanitarian and immigration principles and to allow people to access to basic health-care and social assistance, it is necessary to introduce reliable identification proceedings. Such measure is also necessary to protect children from those individuals or criminal organizations who exploit the uncertain children origin and the lack of I.D. documents, in order to favour trafficking and the relating exploitation”, as clearly mentioned in Art. 1 of the Orders.

Such measures, in line with the EU legislation (including *inter alia* with the June 2008 EU Presidency Conclusions), will envisage specific cooperation projects with Regions, public institutions and the Italian Red Cross.

As to the identification procedure, information is collected without the creation of a data-base and in accordance with national and international laws and regulations concerning the protection of privacy, through records that are used for all citizens, under the responsibility of authorized entities.

On a more specific note, as regards the use of identifying techniques, various forms of recognition can be used: descriptive, photographic, anthropometric, and fingerprint identification. The latter shall be used only if it is not possible to obtain a valid identification through available documents and certain circumstances. Specific attention is required when identifying minors: in particular, it is allowed to fingerprint only youngsters from the age of 14, onwards, when other means are not implementable.

With regard to children between the age of 6 and 14, fingerprints shall be taken only in order to grant stay permission. In this case, it must be noted that such procedure will take place only upon request by the individual exercising the legal authority over the child concerned. This procedure may also be applied when necessary, upon agreement with the juvenile tribunal and through the judicial police. Below the age of six, fingerprints could be taken only under exceptional circumstances, namely when the children have been abandoned or when there is the suspicion they could be victim of a crime.

Specific attention towards Roma children has been paid by the Interior Minister, Hon. Maroni, on the occasion of a Round-Table on the “security package”<sup>ii</sup>. The Minister stated that Roma children living in settlements, whose parents cannot be identified, might obtain the Italian nationality. To this end, in order to protect children in need, there might be room for an exception to the ‘jus sanguinis’ principle.

[PARAS. 44, 45, 46] The Italian Government is evaluating additional measures, in order to promote the integration of minorities, and to improve their living conditions. Some of the proposals – still under consideration – include the promotion of social activities, especially for women and children. As a way of example, it is worthy of mention the launching of the CoE's awareness campaign, entitled "DOSTA". Its purpose is to start up a systematic action for the creation of a network between all relevant actors and stakeholders at different levels (institutional, European, national and regional), in order to disseminate best practices on non-discrimination. Its final goal is to contribute to the transfer of experiences and to the growth of specific competencies in European Countries.

Specifically, an *ad hoc* phase of the DOSTA campaign will take place in Italy in 2008-2009, after being successfully developed in Eastern Europe, adapting instruments and methodologies to the relevant Italian social and cultural context.

As to the access to education for the Roma children, Roma people enjoy the right and have the duty to fulfil education obligations as is the case with all the other students. It must be reiterated that in line with the constitutional principles, the Italian legislation does not discriminate between Italian and foreign students, even if the conditions of the latter do not meet the legal requirements for their stay in the country.

On a more general note, by Legislative Decree dated March 2005, the attendance of the school has been extended and is now compulsory for all the youngsters, up to the age of 16.

In order to increase the attendance, the Ministry of Education has allocated specific financial resources for the schools with high percentage of immigrants, including Roma students, in order to implement educational activities aimed at facilitating their effective integration. By means of cooperation with relevant bodies, representatives of associations, civil society at large, and schools, the Ministry of Education has envisaged extra-curricula activities for Roma students. The Ministry releases periodical instructions in order to earmark the resources. From data collected by the same Ministry, in the school years 2006-2007, 12.000 Roma students attended school nationwide (229 of them in the secondary school).

Other positive actions for the integration of the Roma are underway, like those contained in the National Plan for the European Equality Year 2007. A specific action for street children has been designed, on the basis of national and European best practices, with particular focus on Roma children, being exploited or involved in illegal activities.

"The road of rights" Project realized by Save the Children Italy (NGO) that won the competition for the funds related to the National Plan, is devoted to Roma children (as requested by the Equal Opportunities Ministry), since they are recognized as one of the most vulnerable groups in the Italian society, in terms of discrimination, as far as the right to education, the right to health, the right to protection from sexual and others exploitations are concerned.

A significant measure for, among others, Roma communities is contained in the Financial Act 2007, which established the "Fund for Immigrants Social Inclusion", allocating 50 million euros.

By a Social Solidarity Minister Directive, dated August 2007, the facilitation of the access to housing for Roma, Sinti and Travellers has been considered as a priority for the allocation of funds. A further area of intervention regards the inclusion in and the orientation to primary education, with the facilitation of communication between Roma families and educational institutions.

In connection with the National Strategic Plan for Structural Funds 2007-2013, the Equal Opportunity Department elaborated several Plans of Action providing structural interventions for Roma communities through the European Social Fund and the European Regional Development Fund.

In particular, with a view to promoting a higher participation of Roma, Sinti and Travellers in the economic and social fields, UNAR has funded specific projects aimed at providing legal, administrative and managerial support to Regions for the identification, planning and monitoring of regional policies for the elimination of local obstacles to the social inclusion of the concerned communities. To this end, there will be a mapping exercise of the institutions and services available, including local social projects on education, training, labour, health care, etc..

It is worthy of mention the examples of good practices offered by the Municipalities of Pisa and Bologna, mentioned during international conferences, such as the *Supplementary Human Dimension Meeting* on sustainable policies for the integration of Roma and Sinti communities, which took place in Vienna on 10 and 11 July 2008.

[PARA. 47] As to the different views on the term "nomad", there is no intentionally discriminatory attitude. This wording is meant to stress that over the years, primarily Roma people have identified themselves as nomads, since they are not located in a specific territory. In this regard, it is worthy of mention that the oldest and most representative Roma NGO working in Italy is called "Opera Nomadi". The term "nomad" has been used in a general way and in order to simplify the language, without any negative meaning also in the above mentioned Orders. With the purpose to indicate persons without a fixed residence, and who live in temporary settlements.

Within this framework, it is worthy of mention that the Italian basic legislation on the protection of minorities was inspired by Art.6 of the Constitution, which stipulates, "the Republic protects *linguistic minorities* by means of *ad hoc* legislation". Thus, omnibus legislation for the protection of historical linguistic minorities was adopted in 1999, with the aim of fully implementing the general principles established by the European and the International Organisations.

The basic criterion for the label of "linguistic minority" is based upon the stability and the duration of the settlement in a delimited area of the country, which is not the case for Roma people. Accordingly, during the debate at the Parliamentary level, the situation of Roma people was not included in the above legislation due to the specificities of this minority. Implementing the above legislation on linguistic minorities, ad hoc measures have been adopted, in order to protect the language and the culture of Albanian, Catalan, German, Greek, Slovenian and Croatian populations, as well as those ones of French –Provençal, Friulan, Ladino, Occitan, Sardinian–speaking communities that respond to the above criterion.

[PARA. 49] It is the responsibility of central and local authorities to guarantee the security and the public order throughout the country. As to the events occurred in Ponticelli (Naples), in order to identify the people involved, the police submitted a report to the competent judicial authorities, and investigations are ongoing. At the outbreak of the events, the provincial chief of the police ("Questore") immediately ordered the strengthening of protection measures towards the Roma settlements and the local police forces were sent to Ponticelli. To guarantee the security, all the police forces were mandated to protect Roma people living in the settlements concerned. All the settlements were thus guarded, on a permanent basis. Due and specific care was paid to the victims by the Municipality and civil protection units, tasked with providing assistance and shelters to the affected people, while monitoring children living there. Thanks to the co-operation provided by "Opera Nomadi", a prominent NGO committed in this specific field, people living in the attacked settlements were first gathered in the main camp, located in Malibran Street; subsequently they were moved to settlements located outside Naples or in the Reception Centre of "Santa Maria del Pianto", in the Poggioreale district.

Criminal proceeding against unknown persons were immediately initiated before the Office of the State Prosecutor at the Court of Naples for the offences mentioned in Arts. 110, 419, 423 of the Criminal Code (complicity in committing arson, acts of devastation and pillage). Likewise, the Office of the State Prosecutor of Milan is carrying out criminal proceedings for the fire set in some nomad settlements, between October and November 2007.

[PARA. 50] Law enforcement personnel is routinely trained, in order to deal with minorities and migrants in full compliance with the Italian Constitution and European human-rights standards. The training is constantly fine-tuned to face social development and emergencies. Over the years, specific trainings have been developed in order to better allow police forces to protect and deal with Roma people. Training courses usually deal with the subject of diversity of cultures, under the perspective of cultural mediation, through a presentation of migration routes, the laws about immigration and through the analysis of different types of foreign nationals; the courses also dwell upon the relation between the diversity and the skills necessary for mediation and for cultural conflicts management.

[PARA. 52] According to the Italian legislation, any expulsion of aliens can be taken only on an individual basis. No collective expulsions are allowed.

[PARA. 53] The ratification process of the European Convention on Nationality and the Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession has been initiated by the competent administrations that are assessing the possible impact of both acts on the Italian legislation.

[PARAS. 54, 55] The Italian Government cannot agree with the allegation made by the Commissioner concerning its alleged “practices” contrary to the *ad interim* measures ordered by the European Court of Human Rights. In fact, even before the *Mamatkulov* judgment in 2005, when *ad interim* measures were considered not binding, Italy has always shown its full respect for the Court’s invitation.

Only once, in 2006, an expulsion took place in spite of the *ad interim* measure, but even that case - *Hamidovic v Italia* – clearly shows the Italian approach. A woman belonging to the Roma community was expelled and returned to Bosnia and Herzegovina because the notification of the *ad interim* measure was received within a very short lapse of time, prior to the execution of the order of expulsion. Afterwards, the Italian Government undertook thorough investigations in Bosnia, in order to find Mrs. Hamidovic, and gave her a visa to re-enter Italy. While waiting for the Court’s sentence, Mrs. Hamidovic has been granted a stay permit and currently lives in Italy.

#### **IV. The protection of human rights of immigrants and asylum seekers**

The serious dimension of the phenomenon of the flow of foreigners, irregularly entering the Country, is a matter of ever-growing concern. For geographical reasons, Italy remains one of the countries of transit and destination most exposed to such immigration flows. Aware of that, Italy has been engaging in the implementation of its legislation on immigration, and the amendments to the immigration law have been always in full compliance with the constitutional principles and, in particular, with the value of the certainty of law.

On May 14, 2008, when introducing his strategy and political programme, the President of the Council of Ministers emphasized that the immigration is an opportunity for improving and enriching Italy. Over the years, the openness and the willingness to integrate foreigners with Italians has emerged, “*Growing means developing our ability to making exchange with the rest of the world, by including and integrating the migrations, internal and external to the EU: masters at home while being proud of our hospitality and integration ability, without being caught by negative feelings of defeat vis-à-vis the difficulties and the risks of a wild and uncontrolled immigration*”. Along these lines, at the European Council session, held in Brussels on June 18th, 2008, the President of the Council stressed the need to develop an EU common policy to effectively deal with the Mediterranean and Africa countries.

[PARA. 68] Regarding the immigration issue, the following five different draft pieces of legislation are currently under examination at the Parliament level: A Law Decree (*Decreto Legge*) No. 92/2008, entitled “Urgent measures concerning public order” is temporarily in force and has to be

confirmed, with possible modification, by the Parliament, before July 25<sup>th</sup>, 2008 (The urgency of this measure is not based on the emergency nature of the problem, but is meant to speed up the relevant legislative process<sup>iii</sup>). A Bill (Senate Act No. 733), which is still under preliminary discussion before the competent committee of the Senate. Additionally, three Legislative Decrees envisage further provisions concerning asylum, family reunification and the circulation of EU nationals within the framework of the relevant EU Directives and on the basis of an ordinary delegation procedure by the Parliament, in accordance with the Italian rules for the implementation of the Directive (They are all currently under examination at the competent parliamentary committees, and will be subsequently adopted by the Government).

In this regard, it must be stressed that only very limited aspects of the immigration-related issues have been adopted through Law Decrees, while the main elements are dealt with ordinary legislative measures. Furthermore, Law Decree No. 92/2008 and the above Bill (A.S. 733) do not concern exclusively aspects related to illegal immigration. Common to these texts is the aim to ensure the effective implementation of the principle of legality. They also deal with aspects relating to widespread illegality, organised crime and urban security, including violations of the traffic code (*Codice della Strada*) by persons driving under the effect of alcohol or drugs. The above Bill also envisages the strengthening of the measures aiming at protecting the elderly or the persons with disabilities from criminals who may exploit their condition.

[PARA. 69] The Government deems that the new proposed legislative measures on immigration have no relation with any kind of xenophobic attitude but, on the contrary, have the objective to address more effectively the phenomenon of illegal immigration (as well as its connection with both ordinary and organized crime) and its negative consequences over the society as a whole, including the hundreds of thousands of legal migrants who arrive to Italy every year, to work honestly and to enjoy all the rights and social benefits the law guarantees to them.

With regard to the concern expressed by the Commissioner on the detrimental effect of the new legislative measures on asylum-seekers, it should be noted that no modification is foreseen about the possibility to apply for asylum when illegally entering the Country.

[PARA. 70] At present, there is no National Action Plan, structured in such a way, but several projects concerning the cooperation on migration and asylum-related fields are ongoing, with origin and transit countries. These projects are financed by EU funds<sup>iv</sup>.

[PARAS. 71, 73] Italy has not signed the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families. In fact, no EU member State nor any other country of destination of significant migration inflows has ratified it. So far only 37 States are parties to the Convention. This fact and the widespread opposite state trend noted by the Commissioner indicate that the principle that aliens whose only offence is the violation of immigration law should not be treated as criminals, is not clearly established in international human rights law.

In any case, as above-mentioned, the treatment of the illegal entry in the country as a criminal offence is currently under consideration by both Chambers that will eventually decide, in their full sovereignty and independence, whether or not to adopt such a norm (see A.S. 733).

[PARA. 72] The phenomenon of illegal immigration in the Italian experience is often characterized by crimes committed by illegal migrants specifically related to their condition of irregular presence on the national territory. For this reason, Law Decree No. 92/2008, currently before the Italian Parliament for examination, introduced an aggravating circumstance (by which the detention penalty may be increased up to one third of its term) for illegal immigrants found guilty of a main crime<sup>v</sup>.

[PARAS. 74, 76] No consequences on Italian judicial system can be foreseen with regard to the decision to make illegal immigration an aggravating circumstance. In the discussion about the Bill (A.S. 733), the Italian Parliament will duly consider the possible effects on Italian judicial system stemming from the introduction of the crime of illegal entry in the national territory.

[PARA. 75] The increase of the holding period up to 18 months in the Identification and Expulsion Centres, as envisaged by the above Bill (A.S. 733), is still under consideration by the Parliament. In this context, it is worthy of mention that such a provision would be fully in accordance with the recent EU Directive on return<sup>vi</sup> which imposes the limit of up to 18 months for holding illegal immigrants into the reception centres in all European countries, including in those that do not foresee yet any time-limits. Moreover, the Bill (A.S. 733) envisages that it is the judge - and not the administrative authority - to be tasked with controlling whether it is necessary and legitimate to extend the holding. Such review, which will take place every 60 days (up to the limit of 18 months) may result in a confirmation or in the expulsion of the Non-EU citizen.

As to the need that the expulsion of asylum-seekers be formally and exclusively prescribed by the law, the Government wishes to recall that the current legislative framework already includes such provisions, and that the current proposals do not affect in any way this principle.

The proposed amendments concern, inter alia, the review of the automatic suspensive appeal against the rejection of the asylum application by the territorial Commissions. This issue has been duly debated by the competent Parliamentary Committees that formulated also observations to this end. According to the proposals, the applicant can always submit to the judicial authority the request for suspending the expulsion when his/her request is grounded by grave and proven reasons.

[PARA. 76] The possibility, to be given to the Heads of Police to expel an alien under detention, even before the deadline of the sixty days of holding, by solely informing the competent court thereof, is contained in the Bill (A.S. 733) and therefore will be debated by the Parliament. More importantly, it should be noted that this proposal, as included in the Bill under reference, does not amend the current legislation on this specific issue.

[PARA. 77] Foreigners illegally entering or staying in Italy who fail to meet the requirements provided by the law, or due to public order or national security, may be refused, returned under escort to the frontier, expelled, or receive an expulsion order to leave the country.

Despite the pressure of illegal migration, these practices have been always characterized by a strict compliance with the law and the attentive evaluation of each individual situation. Within this framework, it is worth recalling that the national legislation envisages the judicial control over the order of expulsion adopted by the administrative authority. The request for validation of the order is submitted to the competent judge (justice of peace), within 48 hours from its adoption. The judge may confirm the order within the following 48 hours.

In terms of safeguards, please refer to the observations to paras. 97, 98.

Concerning the observations about Art. 8 of the ECHR, the Government recalls that in adopting the order of expulsion against a foreigner who is applying for family reunification, or against a family's member of the foreigner, the nature and effectiveness of the familiar links, the duration of his/her stay on the national territory and the existence of cultural or social links with the country of origin are duly taken into consideration. More importantly, it must be considered that in case of expulsion, the foreigner may return to Italy if a stay permit for family reunification has been granted. In this specific case, there is no need for the "special authorisation" issued by the Ministry of Interior.

With specific regard to the family status/situation of the foreigner subject to an order of expulsion, the Constitutional Court declared (by verdict No. 376/00) unconstitutional letter d) of Art. 19 of the Consolidated Text on Immigration, on the ground that it did not extend the prohibition of expulsion to the spouse of pregnant women, or to the parent of a six-month child.

[PARA. 78] The European Commission is competent for verifying compatibility between the national legislation and communitarian *acquis*. To this end, Italy has provided the services of the Commission with all relevant documentation on the “security package”.

Within the framework of full cooperation with the Human Rights Commissioner, Italy would like to confirm that there is no incompatibility between the “public security” grounds for expulsion of EU citizens - provided by the Italian “security package” - and the EU law. Although the free movement is an inalienable fundamental freedom accorded to EU citizens by the Treaties, the respect for the laws of every Member State is the *conditio sine qua non* for the coexistence and social inclusion within the EU. Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 expressly provides, by Article 27, that EU citizens, or members of their family, may be expelled from the host Member State on grounds of public security or public health. The Legislative Decree (one among the three under discussion before the Parliament), amending Legislative Decree No. 30/2007 (which implements Directive 2004/38/EC), fully abides by the EU legislation, as well as all other relevant provisions.

[PARA. 79] It is worth recalling that Italy adhered to the principles at the basis of the European actions supported by the European Fund for Refugees, which envisages specific interventions of resettlement through the development of “emergency resettlement” projects for vulnerable individuals, including unaccompanied minors, women in danger, victims of torture and of physical and sexual violence, the elderly, and people who has suffered a prolonged detention or with serious health diseases)<sup>vii</sup>. In this regard the Ministry of Interior started an experimental project called “*Oltremare*”, by which there was the resettlement in Italy, in two terms (October 2007 and May 2008) of approx. 70 Eritrean refugees – mainly women – who had been previously held in the Libyan camp of Misratah. In doing so, Italy has both guaranteed with the refugee status, and provided them with a permanent residence, and programmes of protection, care and integration.

[PARA. 80] The last flight to Libya, organized by the Government, in order to return foreign citizens (all Egyptian nationals), illegally landed on Lampedusa Island, took place on April 4, 2006. About these returns all the relevant information has been given to the European Court of Human Rights. It should be outlined that, even if Libya is not a signatory of the Geneva Convention on the Refugee Status, the principle of “non refoulement”, like other fundamental human rights principles, is contained in the Charter of the Organization of the African Union, of which Libya is a party .

[PARA. 81] The Italian Government has always applied the relevant Conventions. For a detailed list of the bilateral agreements made by Italy, please refer to the Annex.

## **V. The protection of human rights in the context of aliens’ forced return based on anti-terrorism legislation**

The Italian legal system aims at ensuring an effective framework of guarantees, to fully and extensively protect the fundamental rights of the individual. Before affecting such rights, the Italian legal system provides individuals with a wide range of protection means. No arbitrary conduct against fundamental freedoms is allowed by the Italian legal system. Mention may be made, on a comparative note, of the Italian measures against terrorism and the ones adopted in other countries. There cannot be any barter between security and freedom.

On a more general note, it is worth stressing that seriousness and the sensitiveness of the choices to be made by Italy depends on and aims at balancing between opposite stances, between the abidance by International obligations and the guarantee of the public order, inter alia to prevent very serious criminal offences, affecting also those fundamental rights that are enlisted in the relevant European Convention (including the right to life, the right not to be victims of ill-treatments as a consequence of terroristic acts, etc.).

[PARAS. 90-94] By considering that the *refoulement* is not allowed, even in the case under which the individual to be returned is a social danger when there is the risk that he might be subjected to torture or inhuman or degrading treatment in the country of origin, the diplomatic assurances do not cover *per se* the risk. Nevertheless, the European Court itself (see Saadi judgment) does not reject the diplomatic assurances *tout court*, but those that are set in a formal and generic way. Specifically, the Court reserves itself the right to assess their suitability, on a case-by-case rule.

[PARA. 95] Relevant return operations are fully documented, since at the conclusion of every single operation, the officer in charge has to provide a comprehensive report on the entire procedure, including any inconvenient and/or incident which might arise.

[PARAS. 97, 98] Most of the main modifications introduced in the criminal area by Act No.155/2005 - which was inspired by the HR protection system, as laid down by the Italian Constitution, the EU relevant legislation and international standards - are hereinafter indicated:

1. As to the identification of suspected persons by the judicial police, Article 349, para.2, of the code of criminal procedure provides for the public prosecutor to authorize the judicial police to carry out tests on the DNA by coercively taking hair and saliva samples, in the respect of the personal dignity of the individual.
2. The time limit for judicial police detention was extended from 12 to 24 hours when suspected persons who are to be identified, refuse to be identified or give presumably false personal details or identification documents (Article 349, para. 4, of the code of criminal procedure). It has to be specified, however, that under Article 349, para 5, of the code of criminal procedure, the public prosecutor is to be immediately informed of the time when the individual is accompanied to the judicial police's premises. The public prosecutor can order that suspect be released when he considers that the conditions to retain him/her are not met. Moreover, para. 6 of said Section provides for the public prosecutor to be informed of the time when the accompanied person is released. An aggravating circumstance is provided for when the suspected person gives false statements<sup>viii</sup>.
3. The offence of using, possessing and making false documents was introduced by Article 497 bis of the criminal code. With respect to said offence, the discretionary arrest in *flagrante delicto* is now provided for by Article 381, paragraph 2 of the code of criminal procedure. The arrest in *flagrante delicto* is now mandatory also for terrorism offences and for offences committed with the intent to subvert the democratic order (Article 380, para. 2, letter i).
4. Terrorism offences, even with an international scope, or offences committed with the intent to subvert the democratic order are now part of the offences which are subject to police detention (Article 384, para. 1, of the code of criminal procedure). The detention of a suspected person on the initiative of the judicial police is provided for when specific elements are discovered, among which lies the possession of false documents (as explicitly provided for by Article 384, para. 3, of the code of criminal procedure).

As to preventive measures, the arrest of individuals not caught in *flagrante delicto* is re-introduced when the obligations relating to special surveillance have been infringed (Article 9, para. 2 of Act No. 1423/1956).



As to the procedural safeguards, in this context, it is worthy of mention that the Italian legal system aims at ensuring an effective framework of guarantees to protect human rights, by considering that the legal defence in an inalienable right (see Arts. 97 – 98 of the criminal proceeding code in conjunction with Art. 24 of the Italian Constitution). More specifically, by Art.98 of the criminal proceeding code, it is also envisaged the legal aid for the indigents. Also, by Presidential Decree No. 115/2002, the legal aid is ensured in the criminal field (Art. 74 ff.). To enjoy legal aid, neither specific conditions nor formalities are requested; a mere self-certification is sufficient, pursuant to Art. 79, para.1, lett. c.

[PARAS. 99, 100] The Government is fully aware of the legally binding nature of the *ad interim measures* as ordered by the European Court. Italy fully complies with the prescriptions of the Court. Nevertheless, the balance between opposite stances and the relating exercise upon which the Government is called, must be take into account.

The provisions under Rule 39, as provided by the Rules of Court, consist in an indication to the Government that it would be desirable, in the interest of the parties and of the procedure before the Court, not to proceed to the expulsion of the applicant. As per procedure, the Committee of Ministers is informed of the provision and the Chamber may invite the parties to supply it with any information on any matter relevant to the implementation of the temporary provisions of its indication.

As previously recalled under paras. 54-55, the Court has started only very recently (in 2006) to count the number of the requested *ad interim* measures, either granted or rejected. To date, the Court has not published yet any report considering that situation per State-party. Therefore, it is not possible to provide data as to the term preceding 2006.

As to the term between 2006-2008, the *ad interim* measures released, referring to Italy amount to approximately 20. Needless to say, the amount of requests is much higher, as is also the case with all the other member States.

At the procedural level, it is worth considering two cases: i. When the Court may promptly release the requested measure, *inaudita altera parte*, unless revoking it subsequently if following additional information, it deems that it was groundless (see the last case: *Beganov vs. Italy*); ii. When the Court may postpone the decision while, in the meantime, requesting the State concerned with additional information, with a view to eventually releasing that measure (in the latter case, within the lapse of time provided for the Government to reply), there is not yet a formal compulsory precautionary measure.

In this regard, it should be noted that, with the only exception of the case mentioned in para. 86 of the Draft Memorandum, Italy has always suspended the execution of the challenged measure, even prior to the formal release of the precautionary measure, within the lapse of time necessary to provide the Court with the additional requested information.

The Essid Sami Ben Khemais expulsion order was issued in full compliance with the Italian law and international agreements, having it previously received the authorization of the Italian magistrate, in contact with the Tunisian Authorities. The Tunisian Minister of Justice has recently affirmed in public that Ben Khemais Essid was allowed to contact his legal advisors and that he would be tried publicly and fairly. The Italian News Agency, ANSA, reported on June 7<sup>th</sup>, 2008, that Ben Khemais Essid's lawyer had affirmed to have visited his client and that his client has not been subjected to ill-treatment. The Italian authorities are keeping in touch with their Tunisian counter-part, to follow the case.

In conclusion, the Italian Government wishes to reiterate that it is aware of the value recognized, by the case-law of the European Court, to the precautionary measures. Along these lines, the Government also reiterates its commitment to cooperating fully and loyally with the Court, within the European Convention framework, towards the most effective protection of fundamental rights.

In this context, it seems necessary to recall, once again, the seriousness and sensitiveness of choices to be taken by the Government, when challenged by opposite stances, namely between international obligations and the obligation to protect the national security and the public order.

Furthermore, it is also necessary to emphasize that, under any circumstances, Italy has always strictly observed the precautionary measures released by the Court (to such an extent, that an individual expelled by mistake has been re-admitted<sup>ix</sup>).

For all these reasons, the Government believes that there is not any “practice”, resulting in a non-compliance with the *ad interim* measures of the European Court.

## ANNEX. BILATERAL AGREEMENTS ON RE-ADMISSION

STATES	RE-ADMISSION AGREEMENT		IMPLEMENTATION PROTOCOL OF THE RE- ADMISSION AGREEMENT	
	SIGNED	ENTERED INTO FORCE	SIGNED	ENTERED INTO FORCE
ALBANIA	1997	1998	1997	1998
ALGERIA	2000	2006	2000	2006
AUSTRIA	1997	1998	1999	1999
BOSNIA and HERZEGOVINA	2004	2007	2004	2007
BULGARIA	1998	1998	//	//
CYPRUS	2002	2003	2002	2003
CROATIA	1997	1998	1998	1998
EGYPT	2007	//	2007	//
ESTONIA	1997	1999	//	//
PHILIPPINES	2004	2005	//	//
FRANCE	1990*1997	2000	1997	2000
GEORGIA	1997			
GREECE	1999	2001	1999	2001
LATVIA	1997	1997	1997	1997
LITHUANIA	1997	1998	//	//
FYROM	1997	1997	1997	1997
MALTA	2001	2002	2001	2002
MOROCCO	1998	//	1999	//
POLAND	1991	1994	//	//
SERBIA	2003	2005	2003	2005
MOLDOVA	2002	2004	//	//
NIGERIA	2000	//	//	//
ROMANIA	1997	1998	1997	1998
SLOVAKIA	1998	1999	//	//
SLOVENIA	1996	1997	1996	1997
SPAIN	1999	2001	1999	2001
SRI LANKA	2001	2001	//	//
SWITZERLAND	1998	2000		2000
TUNISIA	1998	1998	//	//
HUNGARY	1997	1999	1999	1999

\* not anymore into force

<sup>i</sup> The Court monitors authorities and courts to see whether they have observed the Constitution in their actions and decisions. It arbitrates in disagreements between the highest State organs and decides in proceedings between central and local authorities. Furthermore, it also decides, among other things, on the validity of the Parliament elections. Practically, this court mainly decides the validity of legislation, its interpretation and if its implementation is in line with the Basic Law. The constitutional court decides (and its Decisions may not be appealed): 1. disputes concerning the constitutionality of laws and acts with the force of law adopted by state or regions; 2. conflicts arising over the allocation of powers between branches of government within the state, between the state and the regions, and between regions; 3. on accusations raised against the president in accordance with the constitution.

ii With UNICEF and the major Italian non-governmental organisations for the rights of the child. It took place in Rome on July 16, 2008.

iii In the Italian legislative system, a Law Decree is an order made by the Government with the force of law. This institute describes the executive decisions which can be adopted by the Council of Ministers, in its capacity of collective body, in accordance with Art. 77 of the Italian Constitution. This Article provides that the Government can adopt an act, in cases of need and urgency and under its own responsibility, without delegation by the Parliament. This kind of act is provisional. The same day of its adoption, it must be presented to the Parliament (which has to meet within five days). To maintain their effectiveness, Law Decrees must be converted into law within the term of 60 days, or they will lose effectiveness *ex tunc*. During the parliamentary process modifications and adjustments are quite common. The Government cannot adopt Decrees on issues subject to the political control of Parliament.

iv Previously through the *AENEAS programme*, currently through the *Thematic programme for cooperation with Non-EU Member Countries in the areas of migration and asylum*.

v Since it has been observed an increasing trend by the Italian judicial system: the involvement of illegal migrants in domestic criminal organisation by which they are used as workforce.

vi European Parliament Resolution dated 18 June 2008, on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for the return of Non EU nationals illegally staying within the EU borders.

## vii

### APPLICATIONS FOR ASYLUM AND INTERNATIONAL PROTECTION 2006-2007

APPLICATIONS LODGED	10.348	14.053
EXAMINED APPLICATIONS, OF WHICH	9.260	13.509
ACCEPTED	878	1.408
REJECTED WITHOUT PROTECTION	3.681	4.908
REJECTED BUT WITH PROTECTION	4.338	6.318
OTHER RESULT (RENOUNCE – “Dublin” – Not found)	363	875
Waiting for examination	1.088	544
APPEALS	653	894

### APPLICATIONS FOR ASYLUM AND INTERNATIONAL PROTECTION : January – April 2008

- APPLICATIONS LODGED: 4.237; EXAMINED APPLICATIONS: 3.803, OF WHICH :
  - REFUGEE STATUS: 452
  - SUBS. PROT. 840
    - TOT. 1.292
  - HUM. PROT. 927
  - NOT GRANTED 1.457
  - OTHER RESULT 127
  - WAITING FOR EXAM. 434
  - APPEALS 110

viii According to the case-law of the Court of Cassation (*Corte di Cassazione*), Article 349 of the Code of Criminal Procedure does not envisage that arrest is mandatory, as it should be carried out only where there are elements to hold that the personal data provided are false (judgment No. 8105 of 26/4/2000, 2<sup>nd</sup> Criminal Division, and judgment No. 37103 of 13/6/2003, 2<sup>nd</sup> Criminal Division).

ix See the observations concerning paras. 54-55.