



EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

25 mars 2019

Pièce n° 1

Amnesty International c. Italie
Réclamation n° 178/2019

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 18 Mars 2019

RÉCLAMATION COLLECTIVE

Amnesty International

contre

Italie

Lucy Claridge
Directrice du contentieux stratégique

Amnesty International
1 Easton Street
Londres WC1X
0DW
lucy.claridge@amnesty.
org Tél. :
+442074135500
Fax : +442079561157

Numéro d'immatriculation : 01606776 – Société enregistrée en Angleterre et au pays de Galles

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

1. RECEVABILITÉ 4

1.1 COMPÉTENCE D'AMNESTY INTERNATIONAL, ORGANISATION AUTEUR DE LA RÉCLAMATION 4

1.2 APPLICATION DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE ET DU SYSTÈME DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES À L'ITALIE

1.3 APPLICATION AUX ROMS, LA POPULATION CONCERNÉE

1.4 ARTICLES VISÉS 6

1.4.1 ARTICLE 31 (DROIT AU LOGEMENT), LU SEUL OU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E (NON-DISCRIMINATION) 6

2. CONTEXTE 7

2.1 DISCRIMINATION PERSISTANTE, SÉGRÉGATION ET EXCLUSION SOCIALE, MALGRÉ LA FIN DE L'« URGENCE NOMADES » 7

2.2 ADOPTION DE LA STRATÉGIE NATIONALE D'INTÉGRATION DES ROMS : UNE AVANCÉE POSITIVE QUI PREND ACTE DES ÉCHECS PASSÉS MAIS NE S'EST PAS TRADUITE PAR DE RÉELS CHANGEMENTS 8

2.3 L'ITALIE PERSISTE À NE PAS PRENDRE DE MESURES POUR METTRE LA SITUATION DES ROMS EN MATIÈRE DE LOGEMENT EN CONFORMITÉ AVEC LA CHARTE RÉVISÉE 10

2.4 LES PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES À MAINTES REPRISES AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET INTERNATIONAL CONCERNANT LA SITUATION DES ROMS EN ITALIE RESTENT IGNORÉES 11

2.5 PROTECTION DES DROITS DES ROMS EN ITALIE : DES PERSPECTIVES DE PLUS EN PLUS SOMBRES 13

3. OBJET DE LA RÉCLAMATION 15

3.1 ARTICLES DE LA CHARTE RÉVISÉE AU CŒUR DE LA PRÉSENTE RÉCLAMATION COLLECTIVE 15

3.1.1 ARTICLE 31 (DROIT AU LOGEMENT), LU SEUL OU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E (NON-DISCRIMINATION) 15

ALLÉGATIONS SPÉCIFIQUES 16

3.1.2 ARTICLE 31, PARAGRAPHES 1 ET 2, LU CONJOINTEMENT AVEC L'ARTICLE E : CARACTÉRISTIQUES DES EXPULSIONS 16

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES 16

ÉLÉMENTS FACTUELS 18

3.1.3 ARTICLE 31§1, LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E : PERPÉTUATION DE LA SÉGRÉGATION RÉSIDENTIELLE ET MAINTIEN D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS NE RÉPONDANT PAS AUX NORMES MINIMALES 21

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES 21

ÉLÉMENTS FACTUELS 23

3.1.4 VIOLATION DE L'ARTICLE 31§3 LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E : ABSENCE D'ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX LOGEMENTS SOCIAUX 25

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES 25

ÉLÉMENTS FACTUELS 25

4. CONCLUSIONS/RECOMMENDATIONS 28

5. ANNEXE 1 : ÉLÉMENTS FACTUELS ATTESTANT DES ÉVICTIONS FORCÉES 29

5.1 ROME 29

5.1.1 TOR DE' CENCI (2012) 29

5.1.2 PARC SOMAINI (2014) 30

5.1.3 VIA CASTELGUIDONE (2014) 30

5.1.4 CAMPEMENT DE VAL D'ALA (2014-2015) 31

5.1.5 CENTRE D'ACCUEIL POUR ROMS DE LA CARTIERA (2016) 31

5.2 MILAN 32

5.2.1 VIA IDRO, MILAN (2016) 32

5.3 NAPLES 33

5.4 GIUGLIANO 35

5.5 TURIN 35

6. ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS FACTUELS ATTESTANT DE LA SÉGRÉGATION RÉSIDENTIELLE ET DE L'INSALUBRITÉ DES LOGEMENTS 37

6.1 ROME 37

6.1.1 ADMINISTRATION DE GIANNI ALEMANNO, MAIRE DE 2008 À 2013 37

6.1.2 ADMINISTRATION DE IGNAZIO MARINO, MAIRE DE 2013 À 2015 38

6.1.3 ADMINISTRATION DE VIRGINIA RAGGI, MAIRE EN PLACE DEPUIS JUIN 2016 39

6.2 GIUGLIANO 41

6.3 NAPLES 43

6.4 MILAN 44

7. ANNEXE 3 : ÉLÉMENTS FACTUELS ATTESTANT DES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX LOGEMENTS SOCIAUX ET DE L'APPLICATION DE CRITÈRES DISCRIMINATOIRES : LE CAS DE ROME 46

8. ANNEXE 4 : RAPPORTS D'AMNESTY INTERNATIONAL ATTESTANT D'ATTEINTES AU DROIT DES ROMS À UN LOGEMENT D'UN NIVEAU SUFFISANT 49

1. RECEVABILITÉ

1.1 COMPÉTENCE D'AMNESTY INTERNATIONAL, ORGANISATION AUTEUR DE LA RÉCLAMATION

1. Amnesty International est une organisation non gouvernementale dédiée à la défense et à la promotion des droits consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres traités internationaux. Elle compte plus de 7 millions de membres et sympathisants dans le monde entier, dont plus de 117 000 militants en Italie. Amnesty International conduit des recherches et est à l'avant-garde des efforts visant à promouvoir les normes internationales en matière de droits de l'homme aux niveaux international, régional et national. Elle a des relations formelles avec l'Organisation des Nations Unies (Onu) et avec d'autres organisations intergouvernementales. Elle est dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Onu (Ecosoc) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). Amnesty International a le statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et est enregistrée auprès de l'Organisation des États américains en tant qu'organisation de la société civile. Elle entretient des relations de travail avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne (UE) et l'Union interparlementaire. Au Conseil de l'Europe, Amnesty International est membre de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (la Conférence des OING) et bénéficie du statut d'observateur auprès du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). En 1977, Amnesty International a reçu le prix Nobel de la paix. L'organisation est reconnue comme une source fiable, impartiale et crédible en matière de recherche et analyse de la situation des droits de l'homme partout dans le monde.

2. L'expertise d'Amnesty International dans le domaine des droits de l'homme englobe une expertise concernant l'obligation des États en vertu du droit international de respecter, protéger et donner effet à tous les droits garantis par les traités internationaux et de garantir l'absence de toute forme de discrimination ainsi que l'égalité dans la jouissance de tous les droits, y compris le droit à un logement d'un niveau suffisant.

3. Amnesty International est depuis longtemps en première ligne, aux quatre coins du monde, du combat pour la défense des droits économiques et sociaux internationalement reconnus. Par exemple, avec sa campagne mondiale « Exigeons la dignité » (2009-2014), elle a contribué à renforcer la garantie juridique des droits économiques, sociaux et culturels et à promouvoir le droit à un logement d'un niveau suffisant et à une protection contre l'expulsion forcée pour les membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la société, par le biais de ses activités de recherche, de son travail de campagne et d'actions en justice. Dans le cadre de sa campagne régionale contre la discrimination en Europe (2010-2016), elle a tout mis en œuvre pour faire en sorte que chaque individu en Europe jouisse d'une protection effective contre la discrimination. Elle a cherché à mettre en exergue les conséquences des discriminations sur la vie quotidienne et à permettre à

chacun de faire valoir ses droits. Amnesty International a conduit des recherches et fait campagne pour la mise en place et l'application d'une législation antidiscriminatoire complète à l'échelle régionale et à l'échelle nationale, en Europe et ailleurs, et lutte contre les politiques et pratiques discriminatoires. S'agissant plus particulièrement des Roms, Amnesty International a œuvré pour la défense et la mise en œuvre effective de leur droit au logement dans plusieurs pays en dehors de l'Italie, parmi lesquels la France, la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie.

4. En Italie, Amnesty International a recensé les effets des lois et politiques discriminatoires sur les Roms (notamment à Rome, Milan et Naples) pendant plus de huit ans. Elle y a conduit de nombreuses missions de recherche, a rencontré les autorités locales, régionales et nationales et s'est entretenue avec des organisations non gouvernementales, des militants et des Roms (adultes et enfants) directement concernés par le mal-logement[1]. Elle a dénoncé le recours aux pouvoirs conférés contre les Roms au titre de l'état d'urgence décrété en 2008. En novembre 2011, les tribunaux ont mis fin aux pouvoirs spéciaux liés à « l'urgence Nomades ». Dans son rapport de mars 2010, intitulé *The wrong answer: Italy's 'Nomad Plan' violates the housing rights of Roma in Rome* [« La mauvaise réponse : le plan Nomades italien porte atteinte aux droits au logement des Roms à Rome »][2], Amnesty International a critiqué le plan élaboré par la municipalité de Rome pour expulser et reloger des milliers de Roms dans des camps isolés ; il s'agissait de l'une des premières manifestations à l'échelon local de la déclaration de « l'urgence Nomades » par le Gouvernement italien. Ce rapport était le fuit de missions de recherche à Rome, qui avaient comporté des visites et entretiens dans plusieurs camps.

5. En réaction aux informations faisant état d'expulsions forcées répétées à Milan à la faveur du régime juridique institué par le décret « Urgence Nomades » et à l'usage des pouvoirs et moyens qui en découlent, Amnesty International a conduit deux missions de recherche à Milan en 2011. Ses délégués se sont entretenus avec des fonctionnaires, des membres du personnel d'ONG et des résidents de campements, autorisés et non autorisés. Dans le rapport qui a été publié par la suite en novembre 2011, intitulé *Zero Tolerance for Roma: Forced Evictions and Discrimination Against Roma in Milan* [« Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan »][3], Amnesty International a décrit la façon dont « l'urgence Nomades » avait exposé des milliers de Roms à de graves violations des droits de l'homme, aggravé la discrimination envers les Roms, notamment s'agissant de la jouissance du droit à un logement d'un niveau suffisant, et permis une impunité accrue pour les violations délibérées des normes en matière de droits de l'homme perpétrées par les autorités italiennes.

6. Amnesty International a continué à recueillir des informations faisant état d'expulsions forcées, de ségrégation, de conditions de logement déplorables et de l'exclusion des Roms des logements sociaux, y compris après que le Conseil d'État, la plus haute instance administrative du pays, eut déclaré illégal le décret « Urgence Nomades » en novembre 2011. Des missions de recherche effectuées à Rome et à Milan en 2012 ont donné lieu à la publication, en septembre 2012, du document d'information intitulé *En marge. Les Roms, victimes d'expulsions forcées et de ségrégation en Italie*[4], qui décrit des violations persistantes du droit des Roms à un logement d'un niveau suffisant au cours des dix mois suivant la fin de « l'urgence Nomades ». En octobre 2013, Amnesty International a publié le rapport *Double standards, Italy's housing policies discriminate against Roma* [« Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont

1 Voir les rapports d'Amnesty International joints en annexe 4 – *The wrong answer: Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome* (index AI : EUR 30/001/2010), *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (index AI : EUR 30/022/2011), *En marge. Les Roms, victimes d'expulsions forcées et de ségrégation en Italie* (index AI : EUR 30/010/2012), *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (index AI : EUR 30/008/2013) –, ainsi que les communiqués de presse, les déclarations publiques et les blogs disponibles à l'adresse https://www.amnesty.org/en/search/?q=Italy+roma&sort=relevance.

2 Joint en annexe 4.

3 Joint en annexe 4.

4 Joint en annexe 4.

discriminatoires à l'encontre des Roms »][5] , qui traite de l'exclusion discriminatoire dont sont victimes les familles roms vivant dans les camps autorisés, privées de l'accès au logement social sur un pied d'égalité à Rome. Le rapport explique que depuis plus d'une décennie, ces familles étaient dans l'impossibilité d'atteindre le haut de la liste pour l'attribution d'un logement social à Rome, y compris en raison de mesures adoptées bien après la fin de « l'urgence Nomades » et ce, malgré le caractère totalement inadéquat de leur logement, qui les faisait figurer parmi les catégories les plus défavorisées éligibles à un logement social et en droit de l'obtenir.

7. Ces dernières années, Amnesty International a recensé des violations analogues du droit des Roms à un logement d'un niveau suffisant dans d'autres régions du pays, notamment à Naples. À titre d'illustration, en 2017, Amnesty International a conduit plusieurs missions de recherche dans le campement rom de Gianturco, à Naples, où les habitants tentaient de s'opposer à la destruction de leur campement. Les informations recueillies témoignent de l'expulsion forcée qui s'est ensuivie et de la situation des nombreuses familles qui se sont retrouvées sans abri ou ont été emmenées dans un camp isolé le lendemain de l'opération. Amnesty International a aussi rencontré les autorités napolitaines pour les exhorter à respecter les normes internationales dans le cadre des mesures prises pour trouver des solutions de relogement des Roms qui vivaient à Gianturco[6].

8. Amnesty International adresse par conséquent au Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux[7], agissant au nom du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la présente réclamation collective soumise en application du mécanisme de réclamations collectives établi le 9 novembre 1995 par le Conseil de l'Europe dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (le Protocole additionnel), aux fins de garantir la pleine réalisation des droits sociaux pour tous.

9. Aux termes de l'article 1*b* du Protocole additionnel, les Parties contractantes reconnaissent le droit de faire des réclamations aux organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif. Amnesty International figure sur la liste – établie par le Comité gouvernemental – des OING habilitées à présenter des réclamations collectives et dont l'inscription est valable jusqu'en juin 2019[8].

10. Contrairement aux organisations visées aux articles 1*c* et 2.1 du Protocole additionnel, les OING habilitées à introduire des réclamations collectives ne doivent pas nécessairement relever de la juridiction de la Partie contractante mise en cause. Amnesty International peut ainsi présenter une réclamation collective contre tout pays ayant ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée, ou les deux, et ayant accepté d'être lié par le mécanisme des réclamations collectives, sans préjudice de toute autre condition de recevabilité.

---

[5] Joint en annexe 4.

[6] Voir *Italy: The National Strategy for Roma Inclusion: A Short-lived Hope for Roma in Italy*, https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/3520/2016/en/ ; *Roma on the margins: Housing rights denied*, https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/04/roma-on-the-margins-housing-rights-denied/ ; *Italie. Des centaines de Roms risquent d'être forcés à partir du campement informel de Gianturco, à Naples*, 22 mars 2017, index AI : EUR 30/5926/2017, https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3059262017FRENCH.pdf ; et *Italy: Around 150 Roma in Naples again at risk of forced eviction and homelessness*, 14 juillet 2017, index AI : EUR 30/6715/2017, https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6715/2017/en/.

[7] Conformément à l'article 23 (Partie VIII :De la procédure de réclamations collectives) du Règlement du Comité européen des Droits sociaux entré en vigueur le 29 mars 2004 en remplacement du Règlement adopté le 9 septembre 1999.

[8] Amnesty Internationale est inscrite sous le numéro 52 sur la liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives, Conseil de l'Europe, Strasbourg, https://rm.coe.int/gc-2017-16-bil-list-ingos-1-july-2017-updated-list-of-ingos/168072fd62.

1.2 APPLICATION DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE ET DU SYSTÈME DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES À L'ITALIE

11. L'Italie est partie à la Charte sociale européenne révisée de 1996 (la Charte révisée) et au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

12. Elle a signé la Charte sociale européenne le 18 octobre 1961 et l'a ratifiée le 22 octobre 1965. Le texte a pris effet pour l'Italie le 21 novembre 1965. L'Italie a signé la Charte sociale européenne révisée le 3 mai 1996 et l'a ratifiée le 5 juillet 1999, exception faite de l'article 25, qui ne fait pas l'objet de la présente réclamation[9]. Cet instrument a pris effet pour l'Italie le 1er septembre 1999.

13. L'Italie a signé le 9 novembre 1995 le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives et l'a ratifié le 3 novembre 1997. Ce texte a pris effet pour l'Italie le 1er juillet 1998.

1.3 APPLICATION AUX ROMS, LA POPULATION CONCERNÉE

14. Il n'y a pas de données précises ou officielles concernant le nombre de Roms vivant en Italie. Le Conseil de l'Europe estime le nombre de Roms, Sintis et Camminantis présents sur le territoire italien à 140 000 personnes, soit 0,23 % de la population[10]. Selon la stratégie nationale d'intégration des Roms, leur nombre oscille entre 120 000 et 180 000 personnes[11]. Ces groupes englobent des citoyens italiens (50 %), des personnes originaires d'autres pays de l'Union européenne et de l'ex-Yougoslavie, et des apatrides. Seuls 2 à 3 % des Roms continuent à mener une vie nomade[12]. Selon de récentes études, 26 000 Roms vivent dans des camps ou campements, informels ou construits par les pouvoirs publics, et dans des centres isolés d'où ils risquent d'être expulsés à tout moment[13]. L'absence persistante de données sur la composition et les besoins de la population rom en Italie a suscité des critiques répétées de la part des organismes internationaux de protection des droits de l'homme, comme celles récemment formulées (2017) par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD)[14].

---

[9] Lors de la signature de la Charte sociale européenne révisée, l'Italie a formulé la déclaration suivante consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 5 juillet 1999 : « L'Italie ne se considère pas comme liée par l'article 25 (droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur) de la Charte. »

[10] Voir les estimations sur la population rom dans les pays européens, dont l'Italie, disponibles sur la page web du Conseil de l'Europe consacrée aux Roms, https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers.

[11] Disponible en anglais sur le site https://ec.europa.eu/info/files/italy-national-strategy-roma-inclusion_en et en italien sur le site http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_it.pdf.

[12] Voir le rapport de la Commission extraordinaire pour la protection et la promotion des droits de l'homme du Sénat italien, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, 9 février 2011, http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf.

[13] Voir le rapport annuel 2017 de l'organisation non gouvernementale italienne Associazione 21 luglio [Association 21 juillet] à l'adresse http://www.21luglio.org/21luglio/wp- content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf. Les estimations de cette ONG sont cohérentes avec les chiffres issus des recherches menées par l'Istat (l'institut national de la statistique italien), l'Anci (Association nationale des communes italiennes) et l'Unar (Bureau national de lutte contre la discrimination raciale) qui, en 2017, ont dressé une cartographie de la présence de campements autorisés et informels dans les communes de plus de 15 000 habitants et conclu que de 23 000 à 28 000 Roms vivaient dans de tels camps. Voir Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, Emiliana Baldoni, *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, http://www.cittalia.it/images/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_iItalia_.pdf. Voir aussi https://www.slideshare.net/slideistat/c-freguja-progettazione-di-un-sistema-informativo-pilota-per-il-monitoraggio-dellinclusione-sociale-delle-popolazioni- rom-sinti-e-caminanti.

[14] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques, CERD/C/ITA/CO/19-20, 17 février 2017, paragraphes 8, 9, 21 et 22.

1.4 ARTICLES VISÉS

1.4.1 ARTICLE 31 (DROIT AU LOGEMENT), LU SEUL OU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E (NON-DISCRIMINATION)

15. Il est allégué que l'Italie ne respecte pas l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E, en raison : 1) de la persistance des expulsions forcées, qui touchent particulièrement les Roms ; 2) de la persistance de la ségrégation résidentielle des Roms dans des habitations ne répondant pas aux normes minimales ; 3) de l'inégalité d'accès au logement social à laquelle sont confrontés les Roms, notamment du fait de l'application de critères discriminatoires pour l'attribution des logements sociaux.

2. CONTEXTE

2.1 DISCRIMINATION PERSISTANTE, SÉGRÉGATION ET EXCLUSION SOCIALE, MALGRÉ LA FIN DE L'« URGENCE NOMADES

> **« Le Commissaire réaffirme que la situation des Roms, Sintis […] pose à l'Italie certains des défis les plus pressants dans le domaine des droits de l'homme, et que le traitement réservé à ces groupes vulnérables devrait être vu comme un test décisif qui permettra de juger du respect effectif des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. »**
>
> Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[15]

16. La dernière décision rendue par le Comité européen des Droits sociaux (le Comité) dans une procédure de réclamation collective concernant le droit des Roms à un logement d'un niveau suffisant en Italie remonte à 2010. Depuis, on estime à 26 000 le nombre de Roms qui continuent à

[15] Rapport établi par Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (CommDH(2012)26, 18 septembre 2012), par. 62, disponible à l'adresse https://rm.coe.int/16806db861.

vivre à l'écart dans des camps mono-ethniques autorisés ou « tolérés » – centres officiels destinés aux seuls Roms – ou dans un habitat informel précaire à la périphérie des zones urbaines[16]. Leurs conditions de vie sont déplorables. Les équipements et services de base font souvent défaut, y compris en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement, les salles d'eau, l'électricité et le chauffage. Même dans les camps autorisés, ils ne bénéficient pas de la moindre sécurité d'occupation et sont sous la menace constante des expulsions forcées qui sont régulièrement effectuées par les autorités, en violation du droit international des droits de l'homme et des normes internationales, dont l'article 31 de la Charte révisée.

17. En outre, loin de prendre des mesures pour mettre fin à la ségrégation des Roms, les autorités locales persistent à les réinstaller de force dans des camps : c'est en effet la seule solution de relogement proposée aux familles roms qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins. Comme décrit plus bas dans la partie 3 et dans les annexes 1, 2 et 3, la situation à Rome et à Naples offre un bon exemple – qui est loin d'être isolé – de la façon dont les autorités locales ont non seulement omis d'offrir des alternatives à la réinstallation dans des camps séparés du reste de la population, mais ont continué à construire de nouveaux camps et à déplacer les familles roms d'un camp à l'autre, tout en empêchant leur accès équitable et sans entrave à d'autres formes d'aide au logement qui sont fournies à la majorité de la population[17].

18. Dans tout le pays, les expulsions forcées et la ségrégation dans des camps sont restées monnaie courante dans de nombreuses villes où résidaient d'importantes communautés roms malgré la fin de l'application du décret « Urgence Nomades » en novembre 2011. Cela montre bien à quel point la discrimination à l'égard des Roms est ancrée dans les politiques et pratiques officielles.

19. Le 16 novembre 2011, le Conseil d'État a déclaré l'« urgence Nomades » (l'état d'urgence déclaré par le Gouvernement en 2008 visant la présence de communautés « nomades » dans les régions de la Campanie, du Latium, de la Lombardie, du Piedmont et de la Vénétie[18]) infondée et non étayée, le Gouvernement n'ayant identifié aucun fait précis qui aurait justifié l'usage de pouvoirs extraordinaires dans le cadre de l'urgence alléguée causée par les campements de « nomades ». Par voie de conséquence, tous les actes pris par les commissaires délégués à l'urgence ont été déclarés illégitimes, y compris la prise des empreintes digitales et d'une photographie de toute personne vivant dans ces campements en vertu de l'état d'urgence. Les règlements promulgués en 2009 par les commissaires délégués pour les camps autorisés du Latium et de la Lombardie ont également été jugés illégaux et contraires aux droits à la liberté de mouvement, au

[16] http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2017-26-mila-rom-emergenza-abitativa-2/ .Les camps où vivent de nombreux Roms en Italie sont classés en trois grandes catégories : a) les camps autorisés : ces camps sont situés sur des terrains publics et sont autorisés par une décision officielle des autorités. Les pouvoirs publics se chargent généralement de l'entretien des infrastructures essentielles (eau et assainissement, électricité) ; b) les camps « tolérés » ou « consolidés » : ces camps ont été construits illégalement sur des terrains publics ou privés et se sont généralement pérennisés sur une période relativement longue ; les propriétaires des terrains ne menacent pas la communauté d'expulsion. Dans certains cas, les pouvoirs publics fournissent certains services, comme le ramassage des ordures et les transports scolaires ; c) les camps non autorisés : véritables bidonvilles construits illégalement sur des terrains publics ou privés, ces sites sont les plus menacés d'expulsion. Il s'agit généralement des camps les plus précaires et les services y sont inexistants.

[17] Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma*, index AI : EUR 30/008/2013.

[18] Le 21 mai 2008, le Gouvernement s'est appuyé sur la loi 225/1992 pour déclarer l'état d'urgence à propos des campements de communautés « nomades » des régions de Lombardie, de Campanie et du Latium ; cette mesure a ultérieurement été étendue au Piedmont et à la Vénétie. Selon le Conseil des ministres, l'état d'urgence a été instauré pour répondre à de vives tensions susceptibles d'avoir de graves répercussions sur les populations locales en termes d'ordre public et de sécurité. Pour faire face à la situation d'urgence, plusieurs commissaires délégués ont été investis de pouvoirs spéciaux qui les autorisaient notamment à déroger aux lois ordinaires. Amnesty International a dénoncé cette loi et ses effets dans plusieurs documents, notamment : *The wrong answer: Italy's 'Nomad Plan' violates the housing rights of Roma in Rome*, index AI : EUR 30/001/2010, et *Italy: 'Zero Tolerance for Roma'*, index AI : EUR 30/020/2011. En 2008, la famille Sulejmanovic, composée de deux époux originaires de Bosnie et de leurs treize enfants (tous nés en Italie à l'exception du plus âgé), et le Centre européen des droits des Roms ont saisi le Conseil d'État pour dénoncer « l'urgence Nomades ». Ils ont allégué une discrimination raciale et pointé les lacunes du décret et des ordonnances relatives à « l'urgence Nomades ».

travail et au respect de la vie privée et familiale. À la suite de la décision du Conseil d'État et face aux critiques formulées par de multiples organes internationaux de défense des droits de l'homme (parmi lesquels le Comité) à propos de « l'urgence Nomades », le Gouvernement a formé un recours en faisant valoir que le Conseil d'État avait outrepassé son pouvoir de contrôle des actes du Gouvernement. Le 22 avril 2013, la Cour suprême italienne a néanmoins confirmé la décision rendue en novembre 2011 par le Conseil d'État contre « l'urgence Nomades ».

20. « L'urgence Nomades » constituait le fondement juridique illégal et discriminatoire des violations constatées par le Comité en juin 2010 dans sa décision relative à la réclamation collective nº 58/2009 – *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*. Ce faisant, le Comité a observé que *« les conditions de vie des Roms et des Sintis dans les campements se sont détériorées à la suite de l'adoption des "mesures de sécurité" contestées. Comme d'une part, les mesures en question visent directement ces groupes vulnérables, et que, d'autre part, il n'est pas pris de dispositions tenant dûment et positivement compte des différences propres à la population concernée, la situation constitue une stigmatisation qui est un traitement discriminatoire »*[19]. Le Comité a par ailleurs noté que, du fait de leur histoire, les Roms constituent un type particulier de minorité défavorisée et vulnérable dans toute l'Europe, y compris en Italie. Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale. Cela implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers[20].

21. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a confirmé en octobre 2010 la décision rendue par le Comité et a reçu l'assurance du Gouvernement italien qu'il garantirait *« l'application effective des droits résultant de la Charte sociale européenne révisée à tous les individus, y compris aux personnes appartenant aux communautés roms »*[21].

22. Pourtant, à ce jour, comme exposé ci-après, le Gouvernement italien a entièrement failli à ses engagements. Il n'a pas empêché les autorités locales de mettre en œuvre des politiques et pratiques qui constituent une violation des obligations de l'Italie au regard de la Charte. Il s'est abstenu de leur demander des comptes pour ces politiques et pratiques et, dans certains cas, y a directement contribué, en violation de la Charte.

23. Après la fin de « l'urgence Nomades », les autorités locales ont récupéré les pouvoirs perdus au profit des préfets (désignés commissaires délégués à l'urgence pendant l'application du décret « Urgence Nomades ») et poursuivi sans interruption les expulsions forcées de camps informels et la ségrégation dans des camps mono-ethniques des familles roms exclues de l'accès au logement social, perpétuant ainsi les politiques adoptées dans le cadre de « l'urgence Nomades ».

2.2 ADOPTION DE LA STRATÉGIE NATIONALE D'INTÉGRATION DES ROMS : UNE AVANCÉE POSITIVE QUI PREND ACTE DES ÉCHECS PASSÉS MAIS NE S'EST PAS TRADUITE PAR DE RÉELS CHANGEMENTS

24. L'Italie a présenté sa stratégie nationale d'intégration des Roms, Sintis et Camminantis à la Commission européenne en février 2012. Conformément au Cadre de l'UE (communication nº 73/2011 de la Commission européenne), elle couvrait quatre domaines essentiels :

[19] Centre sur les droits au logement et les expulsions (*COHRE c. Italie*), réclamation nº 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 58.
[20] *COHRE c. Italie*, paragraphes 39 et 40.
[21] Voir Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution CM/ResChS(2010)8, réclamation collective nº 58/2009 par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) contre l'Italie (adoptée par le Comité des Ministres le 21 octobre 2010 lors de la 1096e réunion des Délégués des Ministres).

l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement. La Commission européenne l'a entérinée en mai 2012[22].

25. La stratégie nationale italienne fait figurer le logement au nombre des domaines où il est impératif de trouver de nouvelles solutions pour les Roms. En même temps, elle reconnaît sans ambiguïté que la politique des « camps de nomades » ne répond pas aux besoins réels de populations qui sont maintenant largement sédentaires et est elle-même devenue la cause de leur marginalisation sociale.

26. Il est énoncé d'emblée dans les lignes directrices que le but est de dépasser définitivement la phase d'urgence qui a caractérisé ces dernières années, surtout en intervenant et en travaillant sur la situation des grandes zones urbaines[23].

27. Il est aussi affirmé clairement que la stratégie tiendra pleinement compte des normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme, en particulier les conventions, les lois et la jurisprudence pertinentes et autres textes applicables (initiatives, actes, etc.)[24], tout en cherchant à promouvoir l'égalité de traitement et l'intégration économique et sociale des Roms, Sintis et Camminantis. L'objectif est également d'assurer une amélioration durable de leurs conditions de vie et leur participation au développement social, outre la jouissance des droits liés à la citoyenneté, comme prévu par la Constitution italienne et par les normes internationales[25].

28. S'agissant du logement, la stratégie nationale reconnaît que l'immense majorité des familles roms souhaitent vivre dans une maison et affirme la nécessité de dépasser la politique de construction de vastes camps séparés du reste de la population. Il est constaté que le manque de logements et de mauvaises conditions de logement sont les manifestations les plus extrêmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale et que le recours aux « camps nomades » a accru la marginalisation. Il est admis qu'il a été fait par le passé un usage excessif des expulsions, décrites comme un outil « inadéquat », et que les camps sont devenus des lieux dégradés, mais il est aussi souligné qu'il est possible de surmonter ces situations, malgré la complexité des mesures nécessaires pour réussir la transition vers le logement décent[26].

29. Lorsqu'elle a été adoptée, Amnesty International a salué la stratégie nationale italienne et l'a considérée comme une importante avancée après les violations commises avant et durant « l'urgence Nomades », estimant que les droits des populations roms étaient enfin défendus[27]. Depuis, cependant, Amnesty International – de même que plusieurs autres organisations internationales de défense des droits de l'homme, comme indiqué ci-après aux paragraphes 32 à 35 – a constaté, d'année en année, l'incapacité des autorités locales et nationales à la mettre en œuvre. En particulier, aucun progrès significatif n'a été enregistré en ce qui concerne l'offre de logements. Les autorités locales et nationales n'ont pris quasiment aucune mesure pour respecter l'engagement de pallier à l'insuffisance de l'offre. Qui plus est, il n'a pas été mis fin dans les faits à la politique et à la pratique de créer et gérer de vastes camps où ces populations vivent à l'écart dans des conditions déplorables.

---

[22] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégies nationales d'intégration des Roms : un premier pas dans la mise en œuvre du Cadre de l'UE*, COM(2012) 226 final, Bruxelles, 21 mai 2012. Liens vers la stratégie nationale italienne : en anglais https://ec.europa.eu/info/files/italy-national-strategy-roma-inclusion_en ; en italien: http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf.

[23] *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities – European Commission Communication No. 173/2011*, p. 3.

[24] *Ibid*, p. 5.

[25] *Ibid*, p. 21-22.

[26] *Ibid*, p. 78-79.

[27] https://www.amnesty.it/dichiarazione-di-amnesty-international-allansa-sullincontro-al-ministero-per-la-cooperazione-internazionale-e-lintegrazione/.

30. Même lorsque les autorités locales ont adhéré aux principes de la stratégie sur le papier, elles ont souvent poursuivi les politiques de ségrégation, éviction forcée et exclusion de l'accès au logement social. Par exemple, comme décrit plus loin aux annexes 1 et 2 qui présentent une partie des allégations formulées dans la présente réclamation, *après* l'adoption de la stratégie nationale et en contradiction flagrante avec ses buts et principes : a) un nouveau camp a été construit à Rome sur un site isolé (La Barbuta) ; b) une importe communauté rom qui avait été déplacée à Masseria del Pozzo, à proximité de Giugliano, non loin de Naples, dans un camp où les conditions de vie étaient totalement inadéquates, a de nouveau été évacuée de force quelques mois plus tard et réinstallée sur le site d'une usine abandonnée offrant des conditions de vie inhumaines ; et c) une autre communauté importante a été expulsée de force du campement de Gianturco à Naples ; une petite minorité de familles ont été emmenées vers un nouveau camp isolé à Via del Riposo et les autres se sont retrouvées sans abri.

31. Alors que les autorités locales ont pour la plupart totalement ignoré la stratégie, notamment eu égard à la nécessité d'une politique de déségrégation et de prévention des évacuations forcées, le Gouvernement italien n'a pas piloté la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la stratégie. Comme exposé plus loin aux paragraphes 154 à 168, le fait qu'un nouveau camp isolé eut été planifié à Giugliano sous les auspices et avec le financement du ministère de l'Intérieur et des autorités régionales montre que même le Gouvernement national continue à voir dans les camps la solution par défaut pour les Roms, au lieu de consacrer des ressources suffisantes à d'autres solutions de logement adéquates.

32. Il importe de souligner que la Commission européenne (la Commission) a aussi constaté l'inaction des autorités et les retards dans la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre de son suivi périodique des stratégies nationales d'intégration des Roms. En 2012, lors de la première évaluation de la stratégie italienne, la Commission a mis en évidence le fait que l'Italie était l'un des nombreux États membres n'ayant pas réussi à mobiliser des ressources budgétaires suffisantes pour l'intégration des Roms. Concrètement, elle a conclu, concernant l'Italie, que la quantification des ressources financières était difficile à déterminer faute d'objectifs quantitatifs précis pour les actions futures[28].

33. En juin 2016, la Commission a publié les résultats d'une nouvelle évaluation pour la période allant jusqu'à 2015. Ce bilan a montré qu'en Italie, la discrimination à l'égard des Roms en matière de logement ne s'était pas fondamentalement améliorée pendant la période considérée. La Commission a notamment conclu que les mesures en place n'avaient pas été transformées en une stratégie nationale cohérente pour faire face à la nature systématique du problème dans le pays[29].

34. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (le Commissaire) s'est également fait écho de cette évaluation de l'Union européenne. Dans une lettre adressée en janvier 2016 au président du Conseil des ministres de la République italienne, il a observé « avec regret » la poursuite des politiques antérieures, lesquelles sont en contradiction non seulement avec les obligations internationales de l'Italie, mais encore avec sa stratégie nationale. À cet égard, il a tenu à souligner ses préoccupations concernant l'insuffisance des moyens alloués à la mise en œuvre de la stratégie à l'échelon national comparé à l'ampleur de la tâche, y compris s'agissant des capacités de l'Unar [*Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni* –Bureau national de lutte contre la discrimination raciale], désigné point de contact national[30]. Les inquiétudes quant au manque d'indépendance de l'Unar, en droit comme en fait, et à l'inadéquation des ressources humaines et financières dont dispose ce bureau pour s'acquitter de son mandat sont

[28] http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_factsheets_2012/italy_en.pdf.
[29] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52012SC0133.
[30] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lettre au Premier ministre italien, https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)11.

partagées par d'autres organes chargés des droits de l'homme, comme le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)[31].

35. Dans ses dernières Observations finales concernant l'Italie (2017), le CERD a constaté que la stratégie n'était pas effectivement mise en œuvre et n'avait par conséquent pas permis d'améliorer concrètement la jouissance du droit au logement pour les Roms. Il a recommandé à l'Italie de « veiller à ce que la stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms, sintis et des camminantis (2012-2020) aboutisse à des progrès tangibles et concrets dans la réalisation de leurs droits, notamment en éliminant l'apatridie, et faire en sorte que a) les communautés roms, sintis et camminantis puissent participer véritablement à la conception de cette stratégie et à sa mise en œuvre ; b) les effets de la stratégie fassent l'objet d'un suivi et d'une évaluation périodiques, fondés sur des données exhaustives ; c) les ressources humaines et financières consacrées à la mise en œuvre de la stratégie soient suffisantes »[32].

2.3 L'ITALIE PERSISTE À NE PAS PRENDRE DE MESURES POUR METTRE LA SITUATION DES ROMS EN MATIÈRE DE LOGEMENT EN CONFORMITÉ AVEC LA CHARTE RÉVISÉE

36. Le Comité sait pertinemment avoir constaté à diverses reprises un manquement de l'Italie à ses obligations au titre de l'article 31, concrètement dans deux décisions sur le bien-fondé publiées en 2005[33] et en 2010[34], dans ses Conclusions et dans son évaluation du suivi des décisions sur le bien-fondé pour la période allant de 2005 à aujourd'hui.

37. Dans *CEDR c.* Italie[35], le Comité a conclu à une violation des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 31 lu conjointement avec l'article E. Il a constaté que l'Italie n'avait pas pris de mesures pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logements adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée et pour s'assurer que les expulsions étaient exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ; n'avait fourni aucun élément de preuve qui vienne réfuter les allégations selon lesquelles les Roms auraient été victimes de violences injustifiées lors des expulsions ; n'avait fourni aucune information quant à l'effectivité du droit d'accès aux logements sociaux ou quant au caractère non discriminatoire des critères appliqués pour l'accès à ces logements ; et avait omis de tenir compte de la situation différente des Roms et de prendre des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement et leur accès effectif aux logements sociaux[36]. Il a réitéré ces préoccupations et constats dans les Conclusions 2007[37].

---

[31] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales (2017), CERD/C/ITA/CO/19-20, paragraphes 12 et 13.
[32] CERD, Observations finales, CERD/C/ITA/CO/19-20, http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/ITIndex.aspx.
[33] Réclamation nº 27/2004 (*Centre européen des droits des Roms c. Italie*).
[34] Réclamation nº 58/2009 (*COHRE c. Italie*).
[35] Tous les documents relatifs à la réclamation 27/2004 sont disponibles à l'adresse https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-27-2004-european-roma-rights-center-errc-v-italy?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Feuropean-social-charter%2Fprocessedcomplaints%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_5GEFkJmH2bYG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1.
[36] Comité européen des Droits sociaux, décision sur le bien-fondé, réclamation nº 27/2004, https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints//asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-58-2009-centre-on-housing-rights-and-evictions-cohre-v-italy?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Feuropean-social-charter%2Fprocessedcomplaints%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_5GEFkJmH2bYG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1.
[37] Disponibles à l'adresse https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{"ESCDcType":["FOND","Conclusion","Ob"]}.

38. En 2010, dans *COHRE c. Italie*, le Comité a de nouveau estimé que l'Italie enfreignait l'article E combiné à l'article 31, paragraphes 1, 2 et 3, ainsi que les articles 30, 16 et 19[38]. S'agissant de l'article 31§1, il a observé que les conditions de vie des Roms dans les campements s'étaient détériorées à la suite de l'adoption de mesures liées à « l'urgence Nomades ». Comme ces mesures visaient les Roms et étant donné l'absence de prise en compte effective et appropriée des différences propres à la population concernée, la situation s'apparentait à une stigmatisation, c'est-à-dire est un traitement discriminatoire. S'agissant de l'article 31§2, le Comité a constaté que des expulsions de Roms continuaient d'avoir lieu sans que soit respectée la dignité des personnes concernées et sans être assorties de solutions de relogement. Il a considéré que l'Italie n'avait pas fourni d'éléments crédibles pour réfuter les allégations selon lesquelles les Roms auraient été victimes de violences injustifiées durant ces opérations ; des violences et des destructions de biens auraient été perpétrées à l'occasion d'expulsions ou de descentes effectuées dans les campements roms sans qu'aucune enquête ne soit ouverte et qu'aucune poursuite ne soit engagée contre les auteurs présumés de ces agissements. Pareille situation s'apparentait aussi à une stigmatisation et constituait un traitement discriminatoire. Et surtout, le Comité a considéré que l'absence de mesures de protection et d'enquête dans les cas de violence généralisée contre les Roms dans lesquels les auteurs présumés des faits sont des fonctionnaires impliquait une responsabilité aggravée de l'État et, partant, une violation aggravée de la Charte révisée. En effet, les mesures prises par les autorités visaient expressément des groupes vulnérables et de surcroît, les autorités non seulement n'avaient pas pris de mesures appropriées à l'encontre des auteurs des violations, mais avaient concouru à ces violences. S'agissant de l'article 31§3, le Comité a considéré que la ségrégation des Roms dans des campements constituait un manquement aux obligations découlant de la Charte révisée et que rien ne permettait d'établir que l'Italie eut pris des mesures positives durables pour améliorer la situation et rendre accessibles et abordables des logements permanents d'une qualité acceptable pour les Roms. Enfin, il a souligné que l'État italien était, en dernier ressort, responsable de la mise en œuvre des politiques, ce qui implique au minimum le contrôle et la régulation de l'action locale, quelle que soit la répartition des compétences entre le niveau national et les régions.

39. Dans les Conclusions 2011[39], le Comité a dit que la situation de l'Italie n'était toujours pas conforme à l'article 31§1 au motif que les mesures prises pour améliorer les conditions de logement particulièrement précaires des Roms étaient inadéquates et qu'aucune suite satisfaisante n'avait été donnée à ce même constat de violation dans *CEDR c. Italie*. Il a également noté que cette situation l'avait également conduit à constater l'existence d'une violation dans *COHRE c. Italie*. Il a par ailleurs conclu que la situation de l'Italie n'était pas conforme à l'article 31§2 de la Charte aux motifs que les mesures prises pour réduire le nombre de sans-abri étaient insuffisantes, que des expulsions de Roms continuaient à être opérées au mépris des garanties procédurales nécessaires pour assurer le plein respect de la dignité humaine de chaque individu et sans que leur soient proposées des solutions de relogement, et que les opérations de police dans les campements roms n'étaient pas conduites dans le respect de la dignité des occupants. Le Comité a aussi noté que le deuxième motif de non-conformité était celui qui l'avait conduit à une constatation de violation dans *CEDR c. Italie* et que, pendant la période de référence, aucune suite satisfaisante n'avait été donnée à ce constat. Les deuxième[40] et troisième[41] motifs de non-conformité l'avaient

[38] Décision sur le bien-fondé, réclamation nº 58/2009 (*COHRE c. Italie*), https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{"ESCDcIdentifier":["cc-58-2009-dmerits-fr"]}; tous les documents relatifs à la réclamation 58/2009 sont disponibles à l'adresse https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-58-2009-centre-on-housing-rights-and-evictions-cohre-v-italy?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Feuropean-social-charter%2Fprocessedcomplaints%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_5GEFkJmH2bYG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1.

[39] Les Conclusions 2011 au titre de l'article 31§1 sont disponible à l'adresse http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2011/def/ITA/31/1/FR.

[40] Des expulsions de Roms et de Sintis continuent à être opérées au mépris des garanties procédurales nécessaires pour assurer le plein respect de la dignité humaine de chaque individu et sans que leur soient proposées des solutions de

également conduit à constater l'existence d'une violation dans *COHRE c. Italie*[42]. Enfin, il a aussi conclu que l'Italie avait manqué à ses obligations au titre de l'article 31§3 au motif, entre autres, qu'il n'était pas établi que des moyens eussent été investis en vue d'améliorer dans les faits l'accès des Roms aux logements sociaux sans discrimination. Il a noté que cela l'avait conduit à constater l'existence d'une violation dans *CEDR c. Italie* et que, pendant la période de référence, aucune suite satisfaisante n'avait été donnée à ce constat. Cela l'avait également conduit à une constatation de violation dans *COHRE c. Italie*[43].

40. En décembre 2015, le Comité a évalué le suivi de la décision *COHRE c. Italie*[44]. Il a examiné les informations communiquées par l'Italie concernant l'adoption de sa stratégie nationale d'intégration des Roms et considéré que des progrès avaient été réalisés dans certains cas pour ce qui est de l'accès aux logements sociaux. Globalement, cependant, il a conclu que la situation n'avait pas été mise en conformité et que l'Italie manquait toujours à ses obligations au titre des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 31 de la Charte révisée.

41. En février 2016, le Commissaire a publié la lettre adressée au Gouvernement italien[45], ainsi que la réponse reçue du Premier ministre[46]. Il s'inquiétait dans ce courrier de ce qu'aujourd'hui encore, des informations faisaient état d'évictions forcées et de ségrégation dans les camps de Roms.

2.4 LES PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES À MAINTES REPRISES AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET INTERNATIONAL CONCERNANT LA SITUATION DES ROMS EN ITALIE RESTENT IGNORÉES

42. Ces dernières années, les organes internationaux et régionaux compétents en matière de droits de l'homme ont maintes fois réitéré et confirmé les constatations du Comité exposées ci-dessus. Ils ont demandé instamment aux autorités italiennes de mettre fin à la pratique des expulsions forcées et d'élaborer des stratégies pour assurer le droit des Roms et d'autres groupes marginalisés à un logement d'un niveau suffisant. Ils ont aussi appelé les autorités à agir contre les nombreuses discriminations dont sont victimes les Roms en matière d'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi, et contre les discours anti-Roms de certains responsables politiques ou représentants des autorités, qui ont souvent tenu les Roms pour collectivement responsables de la hausse des taux de criminalité, sans aucune preuve concrète.

---

relogement.

[41] Les opérations de police dans les campements roms et sintis n'ont pas été conduites dans le respect de la dignité des occupants et les personnes responsables de la destruction d'effets personnels d'occupants des campements n'ont pas toujours fait l'objet d'enquêtes ni, une fois identifiées, été condamnées pour leurs actes.

[42] Les Conclusions 2011 relatives à l'article 31§2 sont disponibles à l'adresse http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2011/def/ITA/31/2/FR.

[43] Les Conclusions 2011 relatives à l'article 31§3 sont disponibles à l'adresse http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2011/def/ITA/31/3/FR.

[44] L'évaluation est disponible à l'adresse https://rm.coe.int/16805939f6.

[45] Disponible à l'adresse https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2890531&SecMode=1&DocId=2359474&Usage=2.

[46] Disponible à l'adresse https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2890588&SecMode=1&DocId=2359482&Usage=2.

43. Dans ses observations finales les plus récentes (2015), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies déclare qu'il demeure préoccupé par la pénurie de logements abordables et de logements sociaux et par le fait que, « en pratique, les Roms sont privés d'accès aux logements sociaux ». Il est également préoccupé par le nombre croissant de sans-abri dans l'État partie et par l'insuffisance des mesures prises pour combattre ce phénomène. « L'absence de cadre juridique réglementant les expulsions » et « l'augmentation du nombre d'expulsions forcées, qui visent en particulier les Roms et les personnes incapables de faire face à la hausse des loyers », constituent d'autres motifs d'inquiétude. Le Comité est par ailleurs préoccupé par les « conditions de vie précaires des Roms, dont beaucoup vivent dans des zones d'établissement spontané ou dans des conditions de ségrégation de fait dans des campements qui leur sont réservés ». Pour remédier à ces problèmes, il recommande notamment à l'Italie d'adopter une loi destinée à promouvoir les logements à loyer abordable, d'adopter une stratégie pour lutter contre le phénomène des sans-abri, d'accroître l'offre de logements sociaux et de veiller à ce qu'aucun des critères d'admissibilité au logement social n'entraîne une discrimination à l'égard des Roms et ne les empêche d'accéder à ce type de logement, de se doter d'un cadre juridique concernant les expulsions qui soit conforme aux normes internationales, d'éviter de procéder à des expulsions forcées, de prendre sans délai des mesures concrètes pour mettre fin à la ségrégation des Roms vivant dans des campements pour Roms, d'accorder la priorité à la régularisation des établissements spontanés et de trouver d'autres solutions à l'issue d'une véritable consultation des communautés roms, de déterminer sans délai quels sont les besoins essentiels des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés en matière de logement qu'elle a l'obligation fondamentale de satisfaire, et de veiller à ce que les communautés roms qui vivent dans des zones d'établissement spontané aient accès aux services de base[47].

44. Dans ses observations finales (2017) concernant l'Italie, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) constate une fois de plus « avec une vive préoccupation que ces communautés continuent d'être victimes d'une discrimination profondément ancrée ». Il est particulièrement préoccupé par : « a) la persistance, sur tout le territoire italien, de la pratique des expulsions forcées de Roms, de Sintis et de Camminantis, qui a des effets particulièrement néfastes sur les enfants encore scolarisés ; b) le fait que les communautés roms, sintis et camminantis continuent de vivre dans des camps ou des zones d'habitation séparés où les conditions de logement sont déplorables, qui sont souvent insalubres et qui sont situés dans des zones isolées, loin des services de base, notamment les services de santé et les écoles ; c) la construction par les autorités municipales de nouveaux camps séparés destinés aux seuls Roms ; d) l'introduction par les autorités locales de critères d'attribution des logements sociaux et d'autres prestations en matière de logement qui sont source de discrimination à l'égard des Roms, des Sintis et des Camminantis »[48].

45. Le CERD a notamment recommandé à l'Italie d'interrompre tout projet prévoyant de nouvelles expulsions de Roms ou la création de nouveaux camps ou zones d'habitation séparés qui les isoleraient de l'ensemble de la société, de mettre fin à l'aménagement de camps séparés et de veiller à ce que les Roms bénéficient de logements adéquats et adaptés à leur culture, et de réviser et modifier les lois, les politiques et les pratiques nationales, régionales et municipales relatives au logement, afin de garantir l'absence de discrimination à l'égard des Roms dans l'exercice de leurs droits, en particulier dans l'accès aux logements sociaux et aux autres

[47] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de l'Italie, E/C.12/ITA/CO/5, 28 octobre 2015, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ITA/CO/5&Lang=Fr.

[48] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques, paragraphes 21 et 22, CERD/C/ITA/CO/19-20, 17 février 2017, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/ITA/CO/19-20&Lang=Fr.

formes d'aide au logement[49].

46. Dans ses observations finales (2017), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies réaffirme lui aussi ses préoccupations concernant la discrimination et la ségrégation persistantes dont font l'objet les communautés roms, sintis et camminantis. Il s'inquiète notamment de ce que la pratique des expulsions forcées des membres des communautés roms, sintis et camminantis continue sur l'ensemble du territoire italien et de la construction par les autorités municipales de nouveaux camps isolés destinés aux seuls Roms. Il appelle l'Italie à intensifier les efforts pour en finir avec la discrimination et la ségrégation persistantes à l'égard des Roms, à prendre toutes les mesures possibles pour éviter les expulsions forcées et, si elles se produisent, à s'assurer que les communautés concernées bénéficient d'une protection juridique et d'une solution de relogement appropriée et, enfin, à interrompre tout projet susceptible d'aboutir à la création de nouveaux campements ou zones d'habitation séparés[50].

47. La Commission, l'organe exécutif de l'UE, a elle aussi effectué un suivi des politiques et pratiques de l'Italie touchant au droit des Roms à un logement d'un niveau suffisant afin de recenser les manquements potentiels à la directive européenne sur l'égalité raciale[51].

48. En septembre 2012, elle a ouvert une enquête EU Pilot sur la situation. Le dispositif « EU Pilot » a été mis en place dans le but de fournir des réponses plus rapides et d'apporter de meilleures solutions aux questions relatives à l'application du droit de l'UE sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure formelle d'infraction. La Commission se donne généralement un délai d'un an avant de prendre la décision d'engager une procédure d'infraction ou de clore le dossier.

49. Dans le cadre de l'enquête et du dialogue structuré entre la Commission et l'État membre, la Commission a demandé à l'Italie de fournir des informations spécifiques sur la situation des Roms en matière de logement. En raison du caractère confidentiel de la procédure, ces informations n'ont jamais été portées à la connaissance des ONG.

50. L'enquête EU Pilot contre l'Italie est toujours ouverte à ce jour. Amnesty International a interpellé la Commission et plaide depuis 2012 en faveur de l'ouverture d'une procédure d'infraction pour non-respect de la directive sur l'égalité raciale ; avec d'autres ONG, elle a soumis de nombreux rapports qui apportent des éléments de preuve montrant que l'Italie ne respecte pas les dispositions de la directive[52]. Ceci étant, la Commission continue à dire qu'elle poursuit son examen de la compatibilité du droit italien et de son application avec la directive sur l'égalité raciale. Le fait que le dossier EU Pilot soit ouvert depuis plusieurs années indique qu'elle demeure préoccupée par la situation. Amnesty International constate cependant que ce dialogue informel de la Commission avec le Gouvernement italien n'a pas mis fin aux manquements à la directive et n'a pas non plus permis d'y remédier.

51. Étant donné que l'ouverture de la procédure formelle d'infraction traîne en longueur, Amnesty International a saisi la Médiatrice européenne d'une plainte, en février 2018, pour demander

[49] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques, CERD/C/ITA/CO/19-20, 17 février 2017, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/ITA/CO/19-20&Lang=Fr.

[50] Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Italie, CCPR/C/ITA/CO/6, 1er mai 2017, http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/ITIndex.aspx.

[51] La directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (dite directive sur l'égalité raciale) a été adoptée par l'UE en 2000 pour promouvoir les droits de l'homme et lutter contre la discrimination. Elle prohibe toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique sur le lieu de travail et dans des domaines tels que l'éducation, l'accès aux biens et services, les soins de santé et le logement.

[52] Le document d'information remis à la Commission par Amnesty International est disponible à l'adresse http://www.amnesty.org/fr/library/info/EUR30/011/2012/en.

l'ouverture d'une enquête sur l'immobilisme de la Commission, cette dernière n'ayant pas correctement mis en œuvre la procédure EU Pilot dans le cadre du dialogue engagé avec l'Italie pour non-respect de la directive sur l'égalité raciale. Les allégations figurant dans la présente réclamation reposent d'ailleurs en grande partie sur cette base[53]. Dans cette plainte, Amnesty International fait valoir que les délais actuels de traitement du dossier – cinq ans et demi après, l'enquête EU Pilot ouverte contre l'Italie pour non-respect de la directive sur l'égalité raciale n'est toujours pas clôturée – sont assimilables à une mauvaise administration.

52. En mars 2018, la Médiatrice européenne a répondu que la plainte d'Amnesty International était recevable et qu'elle examinerait le fond de l'affaire. Elle devrait rendre une décision en 2019, à compter de l'expiration du délai imparti à la Commission pour donner une réponse officielle (fixé au 28 février 2019).

53. Compte tenu des préoccupations exprimées à maintes reprises par ces organes internationaux et régionaux et de leurs recommandations spécifiques, il est évident que les conditions de vie de milliers de Roms en Italie demeurent largement inappropriées, y compris en ce qui concerne le logement, et que l'Italie ne prend toujours pas de mesures suffisantes pour les améliorer. De fait, dans de nombreux cas l'action des autorités italiennes est totalement contraire à certaines recommandations, par exemple lorsqu'elles persistent à procéder à des expulsions forcées et à déplacer les Roms dans des camps isolés.

54. Sur la base des éléments de preuve recueillis par Amnesty International et d'autres organisations qui sont présentés ci-après, il apparaît que la situation des Roms en matière de logement ne s'est guère améliorée depuis les évaluations effectuées par les organes internationaux et régionaux précités. Qui plus est, les perspectives sont encore plus sombres, étant donné l'évolution récente de la situation politique en Italie.

2.5 PROTECTION DES DROITS DES ROMS EN ITALIE : DES PERSPECTIVES DE PLUS EN PLUS SOMBRES

55. On ne saurait s'attendre à une amélioration de la situation des Roms en matière de logement et encore moins à ce qu'ils bénéficient d'une protection plus étendue de leurs droits fondamentaux. Depuis les élections législatives de mars 2018, l'avenir semble encore plus sombre. Le nouveau Gouvernement italien, investi le 1er juin 2018, a en effet inclus dans son programme des mesures ciblant les Roms. Même si elles ne sont que très sommairement énoncées, le ton, le choix des mots et l'inexactitude des données figurant dans ce document suscitent de vives préoccupations. Le « contrat pour un gouvernement de changement »[54] signé par le Mouvement 5 étoiles et par la Ligue du Nord comporte au point 23 – « Sécurité, légalité et forces de police » un paragraphe faisant état d'une prolifération des « camps de nomades » et de la hausse exponentielle des infractions commises par leurs habitants ; près de 40 000 Roms vivraient dans des « camps de nomades » (sans que ce chiffre soit étayé par le moindre élément de preuve). Est alors affirmé la nécessité des actions suivantes : « fermer tous les camps de nomades illégaux, en application des directives communautaires ; combattre les feux de camp toxiques ; imposer le respect de l'obligation scolaire pour les mineurs, sous peine de les enlever à leur famille ou de prononcer la perte de la tutelle exercée par les parents ». » Et de conclure en ces termes : « En tout cas, nous proposons d'agir pour pleinement surmonter les camps de Roms, en cohérence avec le droit de l'Union européenne. » Cependant, cette déclaration ne tient absolument pas compte du fait qu'il n'y

[53] La plainte déposée par Amnesty International pour dénoncer l'immobilisme de la Commission européenne accusée de ne pas avoir correctement mis en œuvre la procédure EU Pilot est disponible à Amnesty International.

[54] https://images2.corriereobjects.it/Media/pdf/contratto_governook.pdf.

a aucun engagement en ce sens ni aucun programme de relogement des résidents conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

56. Amnesty International relève que ces dernières années, les autorités italiennes, nationales et locales, se sont généralement abstenues de décrire les camps autorisés et les zones d'habitat spontané comme des « camps de nomades », reconnaissant par là même que les familles roms qui y vivent n'ont pas un mode de vie nomade. En outre, d'après les estimations les plus crédibles, le nombre de Roms vivant des camps informels et autorisés ou dans des abris créés pour les Roms serait de l'ordre de 26 000 (voir *supra*, point 1.3). Aucune preuve n'est fournie à l'appui des allégations selon lesquelles les infractions pénales commises par des Roms vivant dans des camps connaitraient une hausse sensible.

57. Le ton employé et l'usage de données erronées sont en eux-mêmes un motif de préoccupation, mais la proposition de « fermer toutes les zones d'habitat spontané » est encore plus inquiétante. En l'absence de programmes clairs, accessibles au public, détaillant la façon dont le Gouvernement entend fermer les campements informels et où il propose de reloger les personnes concernées, il est probable que les camps de Roms seront démantelés en démolissant leurs maisons de fortune au bulldozer et en expulsant de force les familles, avec pour seul résultat que celles-ci se retrouveront sans abri et exposées à de nouvelles atteintes à leurs droits fondamentaux : c'est le cercle vicieux de l'histoire qui se répète.

3. OBJET DE LA RECLAMATION

3.1 ARTICLES DE LA CHARTE REVISEE AU CŒUR DE LA PRESENTE RECLAMATION COLLECTIVE

3.1.1 ARTICLE 31 : DROIT AU LOGEMENT, LU SEUL OU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E (NON-DISCRIMINATION)

58. Les auteurs de la présente réclamation collective allèguent que l'Italie ne respecte pas les articles 31§1, 31§2 et 31§3 de la Charte révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E, non-respect qui s'est poursuivi après que le décret « urgence nomade » a été déclaré illégal en 2011 et nonobstant l'adoption en février 2012 de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms.

59. Les conditions créées par les autorités locales et nationales continuent de contraindre les Roms a) à devoir faire face à des expulsions de manière disproportionnée, b) à vivre à l'écart, dans des camps mono-ethniques, où ils occupent des logements qui ne répondent souvent pas aux normes minimales, et c) à être plus que d'autres exposés, directement et indirectement, à des critères discriminatoires en matière d'attribution des logements sociaux, ce qui réduit leurs chances d'obtenir une quelconque forme de logement autre que ceux offerts dans les camps et centres d'accueil qui leur sont réservés.

60. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 36-4, ces violations doivent être examinées en tenant compte de ce que l'Italie n'a toujours pas donné suite aux conclusions formulées par le Comité européen des droits sociaux dans les réclamations collectives n^{os} 27/2004 et 58/2009 et dans ses rapports ultérieurs. Amnesty International note qu'après avoir pris connaissance des informations fournies par l'Italie, enregistrées le 15 mai 2015, le Comité a conclu que la

situation décrite dans la réclamation n° 58/2009 n'avait pas été rendue conforme à la Charte[55]. Elle note également, concernant l'article 30 de la Charte révisée relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, que le Comité a indiqué dans ses Conclusions 2017 que : « S'agissant de sa précédente conclusion dans laquelle il estimait qu'un traitement discriminatoire était exercé à l'encontre des Roms et des Sintis migrants pour ce qui concerne leur participation civique (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010), le Comité se réfère à ses Constats 2015 concernant le suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives, dans lesquels il a considéré que la situation n'avait pas été mise en conformité avec la Charte, ainsi qu'au prochain examen du suivi de cette décision, qui interviendra en 2018 »[56].

61. En outre, depuis la publication des conclusions du Comité relatives à la réclamation collective n° 58/2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[57], le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale[58] et le Comité des droits de l'homme se sont également déclarés préoccupés par la violation persistante des droits des Roms en Italie, notamment en ce qui concerne les violations dont a fait état la réclamation collective n° 58/2009 (voir les paragraphes 42 à 46)[59]. De plus, comme indiqué aux paragraphes 47 à 54, en septembre 2012, la Commission européenne, appelée à se prononcer sur la nécessité d'engager une procédure d'infraction contre l'Italie pour violation de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) en raison du traitement discriminatoire subi par les Roms en matière d'accès à un logement d'un niveau suffisant, a ouvert une enquête préliminaire (procédure « EU pilot »)[60] et prié l'Italie de fournir les informations requises[61]. L'enquête était toujours en cours au moment de la communication du présent document.

ALLEGATIONS SPECIFIQUES

Il est allégué que l'Italie ne respecte pas l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E, en raison de la persistance des expulsions, de la ségrégation résidentielle et de l'octroi de logements ne répondant pas aux normes minimales, ainsi que du recours à des critères discriminatoires pour l'attribution des logements sociaux.

62. L'article 31 de la Charte révisée est libellé comme suit.

> *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*
>
> *1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;*
>
> *2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;*
>
> *3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.*

63. L'article E de la Charte révisée est libellé comme suit.

---

[55] Voir *Evaluation du suivi : Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation collective n° 58/2009,* document consultable à l'adresse suivante : http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{"ESCDcIdentifier":["cc-58-2009-Assessment-en"]}. Voir également *Suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives – Constats 2015*, pages 105 à 115, consultable à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/16805939f5.

[56] Voir page 618, https://rm.coe.int/compilation-of-conclusions-2017-by-country/1680786061

[57] Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, établi après sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (CommDH(2012)26, 18 septembre 2012), consultable à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/16806db861

[58] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques, CERD/C/ITA/CO/19-20, 17 février 2017, paragraphes 21 et 22

[59] Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Italie,* CCPR/C/ITA/CO/6, 1er mai 2017, paragraphes 12 à 15 et 22 à 23

[60] https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/infringements-proceedings_en

[61] https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/011/2012/en/

> La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

64. Sur la base des informations qu'elle n'a cessé de réunir concernant la situation des Roms au regard du logement en Italie depuis que le Comité a conclu à l'unanimité, en juin 2010, que ce pays ne respectait pas l'article E, lu en combinaison avec les articles 31§1, 31§2 et 31§3 - entre autres violations[62] -, Amnesty International soutient que l'Italie continue de manquer à ses obligations au titre des articles E et 31 concernant le droit au logement des Roms.

65. Comme le montre l'exposé présenté ci-après, l'Italie ne favorise toujours pas l'égalité d'accès à des logements d'un niveau suffisant pour les Roms, n'a pas encore entrepris de prévenir et réduire l'état de sans-abri (en effet, ses politiques contribuent à jeter les Roms à la rue du fait des expulsions auxquelles procèdent les autorités locales) et persiste à ne pas rendre les logements abordables accessibles à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes à cet effet. Les autorités aggravent délibérément le sort des Roms privés de la pleine jouissance du droit à un logement d'un niveau suffisant en mettant en œuvre des politiques et pratiques discriminatoires, axées notamment sur l'expulsion, la ségrégation résidentielle et l'accès inégal aux logements sociaux.

3.1.2 ARTICLES 31§1 ET 31§2, LUS CONJOINTEMENT AVEC L'ARTICLE E : CARACTERISTIQUES DES EXPULSIONS

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES

66. Les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'Italie est partie consacrent le principe voulant que tous les individus bénéficient d'une protection égale contre les expulsions, notamment l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 8§1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

67. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini l'expulsion comme « l'éviction temporaire ou permanente, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent ». Cette définition établit que toute personne, qu'elle occupe légalement ou non un logement, est protégée contre l'éviction forcée[63].

68. Le droit international interdit l'éviction forcée ; ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime que « les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte »[64]. L'interdiction des évictions forcées constitue donc une obligation à effet immédiat[65]. Dans ce contexte, les Etats doivent fournir à tous, de manière non discriminatoire et quel que soit le régime d'occupation des lieux, un degré de sécurité garantissant la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces[66].

69. Le respect du droit à un logement d'un niveau suffisant implique pour les Etats l'obligation de

---

[62] La décision relative au bien-fondé de la réclamation n° 58/2009 (COHRE c. Italie) peut être consultée à l'adresse suivante : http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-58-2009-dmerits-en ; tous les documents concernant cette réclamation sont consultables à l'adresse suivante : http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{"ESCDcIdentifier":["cc-58-2009-Assessment-en"]}.

[63] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 8(a)

[64] *Idem*, par. 18

[65] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Fiche d'information n° 25 sur les expulsions forcées, p. 21, consultable à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf

[66] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 8(a)

s'abstenir de procéder à des expulsions forcées ou arbitraires, individuelles ou collectives, ou de favoriser de quelque autre manière cette pratique. Les Etats doivent respecter le droit des individus à construire leur logement et à organiser leur cadre de vie de la manière qui convient le mieux à leur culture, leurs aptitudes, leurs besoins et leurs souhaits. L'obligation de respecter le droit à un logement convenable impose aussi à l'Etat d'honorer ses engagements touchant les droits à l'égalité de traitement, au respect du domicile et autres droits connexes[67].

70. Ces obligations imposent aux autorités de veiller à ce que des garanties procédurales et juridiques appropriées, ainsi que des dispositions pratiques, soient mises en place. Il leur faut notamment :

a) fournir à toutes les personnes concernées, dans un délai raisonnable, des informations complètes sur les expulsions envisagées ;

b) signifier un préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées avant la date d'expulsion prévue ;

c) envisager toutes les alternatives possibles à l'expulsion, en réelle concertation avec les personnes concernées ;

d) offrir une solution d'hébergement alternative d'un niveau suffisant, comme l'exigent les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme, à tous ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins en veillant à ce que personne ne soit sans abri ou menacé de violations de ses droits fondamentaux du fait d'une expulsion ;

e) assurer l'accès à des voies de recours juridiques et, le cas échéant, à l'aide juridictionnelle afin que ceux qui sont dans le besoin puissent demander réparation, notamment en ayant la possibilité de contester efficacement les décisions d'expulsion[68].

71. L'observation générale n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur le droit à un logement convenable fait obligation aux Etats de « s'assurer, en cas d'expulsion, que les mesures appropriées sont prises pour éviter toute forme de discrimination »[69].

72. En ce qui concerne la non-discrimination, le Comité précité l'a interprétée comme une obligation immédiate et transversale, l'article 2§2 du Pacte prévoyant que les Etats parties s'engagent à garantir que chacun des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte (y compris le droit à un logement convenable) soit exercé sans discrimination, et ne puisse s'appliquer qu'en rapport avec ces droits. Dans ce contexte, constitue une discrimination toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ou tout autre traitement différencié reposant directement ou indirectement sur les motifs de discrimination interdits, et ayant pour but ou effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité, des droits énoncés dans le Pacte[70]. Parmi les motifs prohibés par l'article 2§2 figurent la race, ainsi que l'origine nationale ou sociale[71].

---

[67] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Fiche d'information n° 21 sur le droit à un logement convenable, consultable à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

[68] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 20 mai 1997, voir en particulier les paragraphes 13 et 16.

[69] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 20 mai 1997, voir en particulier le paragraphe 10.

[70] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 20 : la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), par. 7

[71] Voir aussi les articles 2§1 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 1er de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

73. D'autres instances des Nations Unies ont également traité du problème des évictions forcées, notamment le Comité des droits de l'homme[72], le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale[73] et le Comité contre la torture. Ces trois organes ont tous condamné les expulsions résultant d'une discrimination exercée à l'encontre de minorités ethniques. Le Comité contre la torture a estimé que le consentement de l'Etat à l'expulsion violente d'une communauté ethnique minoritaire pouvait constituer un traitement cruel, inhumain et dégradant[74]. La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré que la manière dont une expulsion était exécutée, y compris la destruction de biens, combinée à la situation personnelle de la victime, pouvait constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme[75].

74. Dans un certain nombre de cas, la Cour a également condamné des expulsions au motif qu'il s'agissait d'une violation du droit au respect du domicile, de la vie privée et de la vie familiale, droit inscrit à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, elle a clairement indiqué qu'il y avait non-respect de cette disposition lorsque l'expulsion n'était pas assortie des garanties procédurales requises ni d'une justification satisfaisante de l'atteinte grave portée aux droits fondamentaux, et ne pouvait donc être réputée justifiée par « un besoin social impérieux » ou proportionnée au but légitime poursuivi[76].

75. Dans le même ordre d'idées, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 8 dans une affaire où les requérants, dans le cadre d'une procédure d'expulsion et de démolition de leur logement, n'avaient pas bénéficié d'un examen de la proportionnalité de la mesure, conformément aux exigences de l'article 8 ; elle a également considéré que les autorités nationales n'avaient pas mené de véritable consultation avec les requérants sur les possibilités de relogement en fonction de leurs besoins, préalablement à leur expulsion forcée[77]. Selon la Cour, s'il est fort probable que l'expulsion ait pour effet de laisser l'intéressé sans abri, il est nécessaire d'examiner de près la justification de cette mesure[78].

76. La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné la nécessité, comme l'exigent de nombreux instruments internationaux, notamment du Conseil de l'Europe, d'offrir une solution d'hébergement alternative en cas d'expulsion de Roms ou de Gens du Voyage. A cet égard, les autorités nationales doivent tenir compte de ce que ces requérants appartiennent à une minorité vulnérable, et accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre lorsqu'elles recherchent des solutions à l'occupation illégale de terrains ou lorsqu'elles décident de possibilités de relogement[79].

ELEMENTS FACTUELS

LACUNES DE LA LEGISLATION ET DES POLITIQUES ITALIENNES

77. Le Gouvernement italien a admis, dans sa Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, qu'il y avait effectivement eu un « recours excessif aux expulsions », que celles-ci étaient « foncièrement inappropriées », et qu'il fallait « respecter les droits fondamentaux et la dignité des personnes impliquées dans le processus d'intégration sociale »[80]. Les autorités nationales n'ont cependant pris aucune véritable mesure pour empêcher les collectivités locales de procéder à des expulsions, ni en informant les acteurs locaux

---

[72] *Naidenova et autres c. Bulgarie*, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, communication n° 2073/2011 ; voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Kenya, 28 mars 2005, CCPR/CO/83/KEN concernant l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[73] Observations finales concernant la République tchèque, A/58/18, par. 385

[74] *Hijrizi c. Yougoslavie*, requête n° 161/2000 : Yougoslavie, CAT/C/29/D/161/2000 (2 décembre 2002)

[75] Dulas c. Turquie (2001), requête n° 25801/94, arrêt du 30 janvier 2001 par. 54

[76] *Connors c. Royaume-Uni,* (2004), requête n° 66746/2001, arrêt du 27 mai 2004

[77] *Bagdonavicius et autres c. Russie* (2016), requête n° 19841/06, arrêt du 11 octobre 2016

[78] *Marzari c. Italie* [1999] 28 EHRR CD 175

[79] *Winterstein et autres c. France* (2013), requête n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013

[80] Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, Sintis et Gens du Voyage – Communication de la Commission européenne n° 173/2011, p 78

de leurs obligations et des mesures qui doivent accompagner les expulsions pour qu'elles soient légales au regard du droit international, ni en tenant les autorités locales responsables desdites expulsions.

78. L'Italie a ratifié plusieurs instruments internationaux de défense des droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantissent le droit à un logement d'un niveau suffisant et interdisent les évictions forcées. Celles-ci ne sont toutefois pas expressément proscrites par la législation italienne et aucune directive n'est donnée aux forces de l'ordre et autres services qui procèdent aux expulsions quant aux textes de loi et normes applicables en matière de droits de l'homme, et notamment les mesures à prendre pour faire respecter les droits des personnes concernées avant, pendant et après une expulsion[81].

79. Si les expulsions de biens loués sont réglementées par la loi, il n'existe actuellement aucun cadre juridique régissant l'expulsion d'occupants de campements sauvages et de camps autorisés ou tolérés, de sorte que les familles qui y vivent ne bénéficient d'aucune garantie de maintien dans les lieux et sont exposées à des atteintes à leur droit au respect de la vie familiale et du domicile, du droit à la vie privée, ainsi que d'une série de droits économiques et sociaux, notamment les droits au travail, à la santé et à l'éducation[82].

80. En 2017, le Parlement a adopté, en date du 18 avril, une nouvelle loi (n° 48) instituant des «mesures d'urgence concernant la sécurité des villes », qui s'est quelque peu intéressée, de manière générale, aux expulsions[83]. L'article 11 de ce texte dispose que, lorsqu'ils prennent des mesures, en ce compris le recours à la force publique, pour mettre en œuvre des décisions judiciaires relatives à l'occupation illégale de biens immobiliers, les préfets doivent donner priorité à la protection des familles vulnérables ; en outre, les autorités locales doivent garantir à ceux qui y ont droit l'aide essentielle dont ils ont besoin.

81. Dans les faits, cette loi ne s'est toutefois pas encore traduite par une meilleure protection lors des expulsions. Ainsi, le 19 août 2017, des centaines de personnes, pour la plupart originaires de la Corne de l'Afrique, dont de nombreux enfants, ont été expulsées de force d'un bâtiment du centre de Rome[84]. Beaucoup avaient le statut de réfugié et vivaient et travaillaient dans la région depuis plusieurs années. Comme les autorités ne leur ont pas proposé de solutions de relogement satisfaisantes, des dizaines de personnes ont dormi dehors pendant des jours, avant d'être violemment chassées par des policiers en tenue anti-émeutes équipés de canons à eau et de matraques. Certaines familles ont finalement été relogées temporairement à l'extérieur de Rome[85].

82. A la suite de cette expulsion, le ministère de l'Intérieur a adressé aux préfets, le 1er septembre 2017, une circulaire relative aux mesures permettant de lutter contre les occupations illégales de biens immobiliers, rappelant et précisant les dispositions de l'article 11 de la loi n° 48 du 18 avril 2017[86]. La circulaire a mis en place un mécanisme national destiné à recueillir des données sur les bâtiments publics et privés inoccupés qui pourraient être utilisés à des fins de relogement. Elle a également mis en lumière le rôle des « comités métropolitains »[87], auxquels il peut être fait appel pour tenter de régler des problèmes de logement avec le concours de tous les acteurs

---

[81] Voir les principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement à l'adresse suivante : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf, tels qu'ils ont été interprétés par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement.

[82] Voir *En marge : Les Roms, victimes d'expulsions forcées et de ségrégation en Italie*, Amnesty International, Index : EUR 30/010/2012

[83] Voir le Journal officiel n° 93 du 21 avril 2017, p. 36, consultable à l'adresse suivante : http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf

[84] https://www.unhcr.it/news/unhcr-chiede-urgentemente-soluzioni-rifugiati-sgomberati-roma-ed-un-impegno-lintegrazione-livello-nazionale.html

[85] Voir le chapitre consacré à l'Italie dans le Rapport 2017/2018 d'Amnesty international ainsi que les articles consultables aux adresses suivantes : https://www.unhcr.it/news/unhcr-chiede-urgentemente-soluzioni-rifugiati-sgomberati-roma-ed-un-impegno-lintegrazione-livello-nazionale.html et http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/sgombero-piazza-indipendenza-almeno-13-feriti-tra-i-rifugiati.

[86] Document consultable à l'adresse suivante : http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_sgombero_immobili_1_sett._2017.pdf

[87] L'article 6 de la loi n° 48/2017 institue des « comités métropolitains », composés des maires et du préfet des « régions métropolitaines » - régions administratives incluant et entourant les plus grandes villes italiennes.

institutionnels et d'autres parties prenantes. Il est à noter que la circulaire rappelle aux préfets que les comités provinciaux en charge de l'ordre public et de la sécurité, instances décisionnelles qui se prononcent notamment sur le recours à la force pour procéder à des expulsions, doivent s'assurer que les conditions sont réunies pour garantir le droit au logement des personnes impliquées dans les expulsions envisagées. La circulaire stipule expressément que la protection des personnes et familles vulnérables doit être la priorité absolue des préfets lors des expulsions. Elle ajoute que les préfets doivent impérativement contacter les autorités locales lors de la planification d'une expulsion afin de recenser les mesures à mettre en place au préalable.

83. Bien que cette circulaire ait montré que les autorités nationales semblaient plus préoccupées par le risque de voir des expulsions massives d'immeubles occupés mettre à la rue un certain nombre de personnes vulnérables, ses effets concrets demeuraient imprécis, étant donné que des expulsions continuaient d'avoir lieu et que des personnes et familles vulnérables se retrouvaient sans logement et/ou contraintes de vivre dans des conditions dégradantes. Il convient aussi de noter que la circulaire ne traitait que des expulsions d'immeubles occupés, et semblait faire référence à des occupations à grande échelle dans les grandes villes (villes « métropolitaines »). Elle n'avait donc pas vocation à s'appliquer à la plupart des familles roms menacées d'expulsion vivant dans des campements sauvages et dans des camps autorisés ou tolérés.

84. Ni la loi n° 48/2017 ni la circulaire n'ont tenté d'intégrer tous les aspects pertinents des normes et lois internationales en la matière (tels que la notification d'un préavis aux personnes concernées par une expulsion, l'engagement de véritables consultations et la proposition de solutions de relogement satisfaisantes) pour veiller à ce que les expulsions d'immeubles occupées soient effectuées en toute légalité.

85. Le 1er septembre 2018, suite à la mise en place du gouvernement de coalition composé de la Ligue du Nord et du Mouvement 5 étoiles, le ministère de l'Intérieur a publié une autre circulaire donnant aux préfets des directives pour lutter contre l'occupation arbitraire de biens immobiliers, au moyen notamment de procédures d'expulsion accélérées. La nouvelle circulaire affirme que, conformément à la jurisprudence pertinente, le droit de propriété n'est que partiellement limité par la nécessité d'assurer les besoins essentiels des individus les plus vulnérables ("…il diritto di proprietà receda limitatamente ed esclusivamente a fronte di quelle situazioni che possono pregiudicare l'esercizio da parte degli occupanti degli impellenti e irrinunciabili bisogni primari per la loro esistenza, collegati a una particolare condizione di vulnerabilità"), et que les expulsions doivent intervenir rapidement, en remettant à plus tard la prise en compte des autres intérêts en cause ("…necessità di attendere agli sgomberi con la dovuta tempestività, rinviando alla fase successiva ogni valutazione in merito alla tutela delle altre istanze."). La circulaire invite les autorités compétentes à recenser les personnes vivant dans des logements occupés irrégulièrement afin de déterminer si des proches pourraient leur venir en aide. Selon la circulaire, ce n'est qu'en l'absence de tout soutien familial que les individus et groupes vulnérables (tels que définis par les services sociaux) doivent bénéficier d'une aide des pouvoirs publics. Aucune assistance ne semble envisagée pour les personnes expulsées qui ne sont pas jugées vulnérables. Il est préoccupant de constater qu'une interprétation aussi restrictive des obligations des autorités à l'égard de personnes susceptibles d'être jetées à la rue à la suite d'une expulsion ait été adoptée, au mépris total des lois et normes internationales en la matière[88].

DONNES RECENTES SUR LES EVICTIONS FORCEES, LES PRATIQUES SUIVIES EN LA MATIERE ET LES CONSEQUENCES QUI EN RESULTENT, NOTAMMENT DANS LES GRANDES VILLES

86. Faute de cadre juridique offrant une protection suffisante contre l'éviction forcée, les autorités italiennes ont pu continuer ces dernières années à évacuer de force, dans tout le pays, des familles roms installées dans des aires et campements sauvages. Le travail de suivi réalisé par l'organisation non gouvernementale italienne *Associazione 21 luglio* a montré que l'on avait dénombré en 2017 au moins 230 évictions forcées en Italie, qui ont touché au bas

[88] La circulaire est consultable à l'adresse suivante : http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_2018_0059445.pdf

mot plus de 1 500 Roms[89]. Selon la même source, il a été procédé en 2016 à 28 évictions forcées dans la seule ville de Rome (un millier d'individus concernés), à 20 évictions forcées à Milan (350 personnes concernées) et à environ 240 évictions forcées dans le reste du pays[90].

87. Amnesty International a étudié, sur une longue période, les méthodes utilisées par les autorités de plusieurs villes et villages du pays pour expulser des familles roms de campements sauvages et de camps autorisés ou tolérés, en violation des obligations internationales et régionales de l'Etat en matière de droits de l'homme.

88. L'organisation a constaté qu'en règle générale, les personnes concernées disposaient de renseignements incomplets, voire de mauvaises informations, sur l'expulsion envisagée, n'étaient pas réellement consultées sur les alternatives possibles et/ou les solutions de relogement, ne bénéficiaient pas d'un préavis suffisant et/ou n'avaient pas la possibilité de contester la décision et de demander réparation. Dans de nombreux cas, elles n'avaient reçu aucun document juridique tel qu'une ordonnance du tribunal. Souvent, la fermeture des camps est justifiée par une question de santé ou de sécurité, ce qui permet de déclencher une procédure d'expulsion accélérée au mépris généralement des normes internationales en la matière.

89. Comme le montrent les exemples donnés ci-après, les expulsions sont presque toujours réalisées sans qu'une solution de relogement d'un niveau suffisant soit proposée. Les expulsions des campements sauvages sont souvent assorties d'une offre proposant d'héberger, mais seulement à titre temporaire, les femmes et les jeunes enfants dans des dortoirs publics ou autres abris d'urgence, ce que refusent souvent les familles, qui souhaitent rester ensemble (voir l'annexe 1). En l'absence d'une législation nationale appropriée, les autorités locales considèrent qu'elles ne sont pas tenues de proposer une solution de relogement d'un niveau suffisant à chaque personne qui a été expulsée, voire à des familles entières, en dépit des règles de droit international qui l'exigent pourtant[91].

90. A Rome, les autorités municipales responsables des services sociaux ont déclaré à Amnesty International que, parfois, la décision d'expulser un certain groupe de personnes était prise par d'autres organes (tels que la préfecture) ou responsables municipaux (comme la police municipale), sans leur consentement ou même à leur insu[92]. Dans d'autres cas, Amnesty International a appris que même s'il n'était pas possible d'accueillir les intéressés dans un foyer, faute de places, cela n'empêchait pas les autorités de procéder d'abord à leur expulsion (voir par exemple l'évacuation du camp de Gianturco[93]). Le fait même que le ministère de l'Intérieur ait dû publier la circulaire de septembre 2017 rappelant aux préfets la nécessité d'agir en coordination avec les autorités locales pour évaluer et hiérarchiser les situations des personnes visées par l'expulsion avant de procéder à celle-ci, montre que l'absence de coordination entre les autorités compétentes demeure un problème systémique.

91. Il résulte fréquemment de ces expulsions opérées sans solution de relogement que des familles se retrouvent sans abri et finissent par reconstruire des habitations improvisées (en réalité des baraquements), où les conditions de vie sont souvent plus précaires encore. Les familles roms entrent ainsi dans un cercle vicieux, les expulsions les exposant en permanence au risque d'être à nouveau expulsé et de subir d'autres atteintes à leurs droits fondamentaux. Leurs biens sont souvent détruits pendant les expulsions. De nombreuses familles font l'objet de plusieurs expulsions en l'espace de quelques années, voire de quelques mois. En plus d'être traumatisantes, surtout pour les enfants, les expulsions perturbent l'éducation des plus jeunes et le travail des adultes. Les enfants scolarisés sont souvent contraints d'abandonner l'école ou de changer d'établissement après chaque expulsion ou, à tout le moins, voient leur scolarité interrompue sur plusieurs semaines, quelquefois sur plusieurs mois. Les adultes qui ont un emploi sont souvent incapables

[89] http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2017-26-mila-rom-emergenza-abitativa-2/

[90] http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2016

[91] Voir les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, par. 43

[92] Entretien avec des agents des services sociaux de la municipalité de Rome, le 31 mars 2017. Voir sur le site d'Amnesty International.

[93] Voir l'annexe 1.

de justifier leur absence au travail le jour de l'expulsion et finissent parfois, de ce fait, par perdre leur emploi[94].

92. Les familles roms qui vivent dans des campements sauvages ou dans des camps autorisés ou tolérés risquent d'être expulsées de force lorsque les autorités qui ont créé les camps décident de les fermer et de transférer leurs occupants ailleurs, alors que ce sont généralement ces mêmes autorités qui les y ont placés après les avoir déjà chassées d'autres camps[95]. Amnesty International a fait état de l'absence de garantie de maintien dans les lieux et de recours juridiques appropriés dont ont souffert de nombreuses familles, notamment lors de la fermeture des camps de Triboniano à Milan en 2010-2011, de Tor de' Cenci à Rome en 2013, et de Masseria del Pozzo à Giugliano en 2016, comme indiqué à l'annexe 1. Même les Roms hébergés dans des centres d'accueil spéciaux après avoir été expulsés de leurs campements ou transférés d'autres camps autorisés par les autorités peuvent être victimes d'expulsions – l'exemple de La Cartiera, à Rome (voir Annexe 1) en témoigne.

93. Le tableau ci-après énumère quelques-unes des principales opérations d'évictions forcées intervenues dans le pays ces huit dernières années, sur lesquelles Amnesty International et d'autres organismes se sont penchés depuis la dernière décision rendue par le Comité sur cette question.

EXEMPLES D'EVICTIONS FORCEES RECENTES DE ROMS

Localisation	Date	Nombre approximatif de Roms concernés
Camping River (Rome)	26 juillet 2018	300
Camp de Rome	18 décembre 2017	80
Camp Germagnano (Turin)	juin 2017	28 à 35
Camp Gianturco (Naples)	7 avril 2017	1 300
Centre d'accueil La Cartiera (Rome)	1er août 2016	38
Camp Masseria del Pozzo (Giugliano)	21 juin 2016	300
Camp Via Idro, (Milan)	15 mars 2016	100
Camp Val D'Ala (Rome)	14 juillet 2015	20
Camp Lungo Stura Lazio (Turin)	26 février 2015	400
Camp Val D'Ala (Rome)	9 juillet 2014	39

94. On trouvera en Annexe 1 des preuves détaillées et circonstanciées de ces expulsions, notamment celles opérées dans de grandes villes italiennes comme Rome, Milan et Naples. Ces éléments, ainsi que les informations susmentionnées, attestent de toute évidence de violations des articles 31§1 et 31§2, lus en combinaison avec l'article E, concernant la pratique persistante et répandue des évictions forcées.

[94] *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (Italie : Tolérance zero pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, index : EUR 30/022/2011, pages 52 et 53

[95] *Double standards Italy's housing policies discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, index : EUR 30/008/2013, octobre 2013, p. 26.

3.1.3 ARTICLE 31§1, LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E : PERPETUATION DE LA SEGREGATION RESIDENTIELLE ET MAINTIEN D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS NE REPONDANT PAS AUX NORMES MINIMALES

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES

95. Dans son Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué ce qui suit : « Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité […] sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Deuxièmement, le paragraphe 1 de l'article 11 ne doit pas être compris comme visant un logement tout court mais un logement suffisant »[96].

96. Le Comité a ensuite précisé les sept éléments clés d'un logement suffisant :

> « a) La sécurité légale de l'occupation. Il existe diverses formes d'occupation − la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés ;
>
> b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures. Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence ;
>
> c) La capacité de paiement. Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les États parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux ;
>
> d) L'habitabilité. Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. Le Comité encourage les États parties à appliquer les principes énoncés dans Santé et logement − Principes directeurs, document établi par l'OMS, qui considère que le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques, à savoir qu'un logement et des conditions de vie inadéquats et insuffisants vont invariablement de pair avec des taux élevés de mortalité et de morbidité ;
>
> e) La facilité d'accès. Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les

[96] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 7

personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. Dans de nombreux États parties, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux secteurs sans terre ou appauvris de la société d'accéder à la propriété foncière. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre ;

f) L'emplacement. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres.

De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants ;

g) Le respect du milieu culturel. L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, entre autres, soient assurés. »[97]

97. Tenant compte de ces normes, le Comité européen des droits sociaux a indiqué qu'il entendait par logement d'un niveau suffisant « un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux ». Il a ensuite précisé qu'« un logement est salubre s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) et si certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante, sont sous contrôle. Un logement surpeuplé est un logement dont la taille n'est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside »[98].

98. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement indiqué que « les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination »[99].

99. Parmi les autres normes pertinentes qui ont force contraignante pour l'Italie figurent l'article 5(e)(iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui interdit la discrimination raciale dans la jouissance du droit au logement, et l'article 3(1)(h) de la Directive de l'UE relative à l'égalité raciale, qui interdit la discrimination raciale « en ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services qui sont à la disposition du public, y compris le logement »[100].

100. S'agissant de la ségrégation raciale, l'Italie est liée par l'article 3 de la Convention précitée, aux termes duquel : « Les Etats parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature ».

101. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a clairement indiqué que les Etats parties tels que l'Italie étaient tenus de « garantir la jouissance égale du droit à un logement adéquat pour les ressortissants et les non-ressortissants, notamment en évitant la ségrégation dans le logement et en veillant

---

[97] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 8

[98] Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, article 31, Suède

[99] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 6

[100] Directive sur l'égalité raciale 2000/43/CE, 29 juin 2000

à ce que les organismes de logement s'abstiennent de recourir à des pratiques discriminatoires »[101]. Dans ce contexte, il a constaté ce qui suit : « Dans de nombreuses villes, les différences de revenu entre les groupes sociaux influent sur la répartition des habitants par quartiers et ces différences se conjuguent parfois aux différences de race, de couleur, d'ascendance et d'origine nationale ou ethnique, de sorte que les habitants peuvent être victimes d'un certain ostracisme et que les personnes subissent une forme de discrimination dans laquelle les motifs raciaux se combinent à d'autres motifs »[102]. Cette ségrégation peut limiter l'accès à de nombreux types de services, aussi bien publics que privés, fausser la participation au processus politique, faire obstacle à la constitution et au maintien des groupes sociaux, conduire à la ségrégation dans l'éducation et influer sur le sentiment de valeur morale ou son absence, que les enfants acquièrent ou perdent, selon qu'ils grandissent dans des quartiers favorisés ou défavorisés[103].

102. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a précisé que les Etats parties étaient tenus de définir et mettre en œuvre des politiques et projets tendant à éviter la ségrégation des communautés roms en matière de logement, de faire participer les communautés et associations roms en qualité de partenaires, à côté des autres parties intéressées, à la construction, la réfection et l'entretien de logements, d'intervenir avec fermeté contre toutes pratiques discriminatoires visant les Roms, principalement de la part des autorités locales et des propriétaires privés, en ce qui concerne l'acquisition du statut de résident et l'accès au logement, d'intervenir avec fermeté contre toutes dispositions locales refusant la résidence aux Roms ou aboutissant à leur expulsion illicite, et de s'abstenir de reléguer les Roms à la périphérie des zones peuplées dans des lieux isolés et dépourvus d'accès aux soins de santé et autres facilités[104].

103. Dans ce contexte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exige des Etats parties qu'ils prennent des dispositions pour éliminer la discrimination et la ségrégation systémiques dans la pratique. Pour enrayer cette discrimination, il faut habituellement recourir à une approche globale comportant une série de lois, de politiques et de programmes, y compris des mesures spéciales temporaires. Les États parties devraient étudier la possibilité de recourir à des incitations pour amener les acteurs publics et privés à changer d'attitude et de comportement à l'égard des personnes et des groupes sociaux touchés par la discrimination systémique, ou d'appliquer des sanctions dans le cas contraire. L'initiative publique et des programmes publics pour sensibiliser à la discrimination systémique, et l'adoption de mesures strictes contre l'incitation à la discrimination sont souvent nécessaires. L'élimination de la discrimination systémique passe souvent, en outre, par l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte. Compte tenu de l'hostilité persistante à l'égard de certains groupes, il faudra aussi veiller particulièrement à ce que les lois et les politiques soient appliquées dans la pratique par les agents publics et les autres acteurs[105].

104. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que, dans certains cas, les conditions de vie et la discrimination raciale auxquelles les requérants avaient été publiquement soumis en raison du traitement qui avait été réservé à leurs griefs par les différentes autorités pouvaient constituer une atteinte à leur dignité humaine et, dans les circonstances de l'espèce, constituer un « traitement dégradant » au sens de l'article 3[106].

---

[101] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants (2004), par. 32

[102] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 19 relative à la prévention, l'interdiction et l'éradication de la ségrégation raciale et de l'apartheid (1995), par. 3

[103] Déclaration du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à la Conférence Habitat II A/51/18, Annexe II, par. 4

[104] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 27 concernant la discrimination à l'égard des Roms (2000), paragraphes 30 et 31

[105] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20, par. 39

[106] *Moldovan and Others v. Roumanie* (2005), requêtes n^{os} 41138/98 et 64320/01, arrêt du 12 juillet 2005. La Cour a considéré que les conditions de vie des requérants au cours des dix dernières années, ainsi que les effets préjudiciables qu'elles ont eus sur leur santé et leur bien-être, combinés

ELEMENTS FACTUELS

105. Depuis 2010, Amnesty International a régulièrement fait état, documents à l'appui, de la manière dont les autorités italiennes continuaient de déployer des politiques de ségrégation des Roms dans les camps, solution qui ne leur est proposée qu'à eux seuls comme unique possibilité pour se loger. Amnesty International considère que ces camps constituent un système de logement parallèle discriminatoire fondé sur l'appartenance ethnique et représentent, en tant que tels, une forme de logement foncièrement inappropriée, quelle que soit la qualité des logements, des services et des infrastructures. Selon les recherches menées par l'organisation réclamante, les autorités italiennes ont en outre toujours omis de s'assurer que les conditions de vie dans les camps respectaient les normes internationales et régionales en matière de logement d'un niveau suffisant, notamment l'article 31 de la Charte révisée.

106. En conséquence, les Roms vivant dans des camps autorisés ou tolérés continuent de faire l'objet d'une discrimination et des communautés entières demeurent privées de leur droit de vivre dans la dignité, non seulement parce qu'elles sont tenues à l'écart du reste de la population, mais également parce qu'il a souvent été établi que les logements mis à leur disposition ne répondaient pas aux normes et étaient réellement inadaptés.

107. Depuis plus d'une décennie, des instances internationales répètent que l'Italie ne respecte pas ses obligations internationales en laissant les Roms vivre dans des logements isolés, dangereux, insalubres et surpeuplés, sans garantie de maintien dans les lieux. Amnesty International n'a cessé de confirmer ce constat[105]. Bien que les conditions de vie et la qualité des logements puissent - dans une certaine mesure - varier d'un camp à l'autre, aucun de ceux qu'a visités Amnesty International au cours des dix dernières années, tout récemment encore, en 2017, ne proposait de solution d'hébergement d'un niveau suffisant au regard des normes internationales[106].

108. La ségrégation a une incidence néfaste sur la vie des Roms installés dans les camps en ce qu'elle les empêche de jouir d'un certain nombre de droits fondamentaux, comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, en a été le témoin direct lors de sa visite de deux camps roms implantés dans la capitale en 2012. Six ans plus tard, le compte rendu de sa visite, tel qu'il figure dans son rapport, donne une image fidèle de la situation dans les camps roms :

> « 85. Au cours de sa visite à Rome, le Commissaire s'est rendu dans l'un de ces « villages équipés », le camp de Via Salone, et a pu constater par lui-même la ségrégation imposée aux familles roms qui y ont été installées de force. Ce camp, le plus grand des huit de ce type que compte la ville de Rome, a été ouvert en 2006 (...) Il est entouré d'un grillage métallique et de caméras de surveillance vidéo [hors service actuellement], et est accessible par un seul point d'entrée contrôlé. Il se trouve dans un endroit très éloigné, à plusieurs kilomètres des transports

---

à la durée de la période pendant laquelle ils ont dû vivre dans de telles conditions et à l'attitude générale des autorités, ont dû leur causer une souffrance mentale considérable, portant ainsi atteinte à leur dignité humaine et suscitant chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement.

[105] Pour un exposé détaillé des raisons qui font que le logement des Roms dans les camps autorisés ne respecte aucun des critères énoncés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour qu'un logement soit jugé suffisant, voir le rapport d'Amnesty International intitulé *Double standards : Italy's housing policies discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), rapport consultable à l'adresse suivante : https://www.amnesty.org/en/documents/EUR30/008/2013/en.

[106] Ces dernières années, Amnesty International a visité, entre autres, les camps de Masseria del Pozzo, près de la zone industrielle de Gugliano, de Via del Riposo et Secondigliano à Naples, de Castel Romano, Nuova Barbuta et Candoni à Rome, de Germagnano à Turin et de Chiesa Rossa, Bonfadini et Via Sacile à Milan.

publics, des écoles, des magasins, des établissements de santé et autres services, et il faut, pour y accéder, emprunter une route très fréquentée dépourvue de trottoirs, sans passages cloutés ou feux pour piétons. […]

86. L'isolement, le manque de contacts avec le monde extérieur et l'absence de perspectives d'emploi et d'intégration dans la société sont parmi les principaux griefs exprimés par les occupants du camp que le Commissaire a rencontrés. Ces derniers l'ont également informé que les conditions structurelles et les conditions de vie dans le camp s'étaient considérablement détériorées depuis son ouverture, notamment en raison de la surpopulation provoquée par une forte augmentation des expulsions opérées dans le cadre du décret « urgence nomade ». […]

87. Le Commissaire a appris que les autorités locales avaient déclaré à plusieurs reprises qu'elles considéraient le camp de Via di Salone comme un camp modèle, et que le tout nouveau « village équipé » de La Barbuta avait été conçu à l'identique. Toutefois, de l'avis du Commissaire, l'isolement des occupants de ces camps ne leur laisse aucune perspective d'emploi rémunéré et ne leur offre pas la possibilité d'entrer en contact avec des non-Roms ni de s'intégrer dans la société. Il a également été personnellement témoin des conditions de vie insalubres d'un ancien camp autorisé (Salviati II), qui illustrent la vitesse à laquelle la situation peut se dégrader dans de tels ghettos.

88. Aussi, le Commissaire estime-t-il hautement regrettable, selon des informations qui lui sont parvenues durant sa visite, que des opérations d'expulsion aient débuté à La Barbuta, dont certaines ont eu lieu alors même qu'il se trouvait à Rome. Il juge de tels actes difficilement conciliables avec le changement de politique requis par la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, aujourd'hui en vigueur en Italie et considère qu'elles témoignent au contraire d'une poursuite regrettable de la politique officielle antérieure fondée sur l'urgence. Comme indiqué dans les rapports du précédent Commissaire, ainsi que dans la décision susmentionnée du Comité, cette politique a alimenté une vague sans précédent d'expulsions généralisées, souvent même en chaîne, qui ne tiennent guère compte de la situation personnelle des personnes concernées et ne s'embarassent pas de garanties procédurales. »

109. Dans les conclusions de son rapport sur la question, le Commissaire a appelé l'Italie à reléguer au passé à la fois la politique de ségrégation menée dans les camps réservés aux Roms et le recours aux expulsions ; il lui a demandé de donner la priorité à la mise en œuvre de la Stratégie d'intégration pour les Roms, qui affirme à juste titre que « l'évacuation du camp, lieu de dégradation relationnelle et physique […] et le relogement dans un habitat décent sont possibles ».[107]

110. Pourtant, malgré les analyses et les engagements qui figurent dans ladite Stratégie quant aux problèmes posés par les camps roms et la nécessité de les résoudre, la perpétuation de la ségrégation par la construction de nouveaux camps mono-ethniques et la rénovation des camps existants continue de prévaloir sur la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la discrimination et l'isolement des Roms en matière de logement. Alors que les politiques de logement discriminatoires sont souvent conçues et mises en œuvre par les autorités locales, les autorités nationales italiennes n'ont pratiquement pas réussi à les endiguer et, dans certains cas, les ont même subventionnées.

111. L'organisation non gouvernementale *Associazione 21 luglio*, qui suit la situation de près, a recensé, fin 2017, 148 camps autorisés dans 87 villes. Elle a également constaté qu'entre 2012 et 2017, dans le nord du pays, de nouveaux camps d'une capacité d'accueil de quelque 240 personnes avaient été édifiés à Milan, Carpi, Merano et Moncalieri, pour un coût d'environ 4 700 000 euros, tandis que la rénovation des camps existants à Asti, Parme, Savone, Vicenze et Camposanto (Modène) s'était chiffrée à près de 920 000 euros pour 430 personnes. Durant la même période, dans le centre du pays, de nouveaux camps autorisés ont été construits à Rome et Pistoia, et un centre d'accueil réservé aux Roms pouvant abriter un millier de personnes a été ouvert dans la capitale, pour un coût estimé à 10 500 000 euros. De même, dans le sud de l'Italie, de nouveaux camps pouvant recevoir 1 220 personnes ont été installés à Barletta, Catania, Cosenza, Lecce et Naples, pour un coût de 4 625 000 euros.

[107] Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe après sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012, CommDH(2012)26, https://rm.coe.int/16806db861

D'autres projets, portant sur l'ouverture, la rénovation ou l'entretien de camps autorisés dans tout le pays, sont en discussion ou en cours d'approbation à des stades divers[108]. Grâce aux informations disponibles, l'*Associazione 21 luglio* a estimé que le coût total des politiques de ségrégation du logement mises en œuvre entre 2012 et 2017 s'élevait à 82 000 000 euros, pour 9 600 personnes concernées.

112. Amnesty International a pu recueillir des preuves attestant de la ségrégation dont sont victimes les familles roms en Italie, ainsi que de l'insalubrité de leurs logements, y compris dans des grandes villes comme Rome, Milan et Naples, et ce aussi bien avant qu'après la fin du décret « Urgence nomade » et l'adoption de la Stratégie pour l'intégration des Roms. Ces éléments factuels très précis sont présentés à l'Annexe 2 et sont symptomatiques du fait que les autorités locales et nationales ne considèrent pas qu'il faille donner la priorité aux changements politiques qui permettraient de rendre la situation des Roms au regard du logement conforme aux obligations internationales et régionales qui incombent à l'Italie, notamment sous l'angle de l'article 31, lu en combinaison avec l'article E, de la Charte révisée. Par conséquent, la persistance généralisée de la ségrégation et de l'insalubrité des logements fait que l'Italie ne respecte pas l'article 31§1, lu en combinaison avec l'article E de la Charte révisée.

VIOLATION DE L'ARTICLE 31§3 LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE E : ABSENCE D'EGALITE EN MATIERE D'ACCES AUX LOGEMENTS SOCIAUX

NORMES JURIDIQUES PERTINENTES

113. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement indiqué que « les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination »[109].

114. Il a également observé que « Les Etats parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales »[110].

115. A cet égard, le Comité a précisé que le droit au logement ne devait pas être entendu dans un sens étroit ou restreint qui l'égale, par exemple, à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »[111].

116. L'obligation à mettre en œuvre requiert des Etats qu'ils prennent les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires, incitatives et autres voulues pour assurer la pleine réalisation du droit à un logement convenable. Cela implique de garantir un logement convenable aux personnes ou aux groupes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, sont dans l'impossibilité d'exercer le droit à un logement convenable, notamment en fournissant des aides au logement et en prenant d'autres mesures. Les Etats doivent adopter une politique nationale du logement ou un plan national pour le logement dans lequel ils fixent les objectifs de développement du secteur du logement en mettant l'accent sur les groupes désavantagés et marginalisés ; recensent les ressources disponibles pour la réalisation de ces objectifs et précisent quelle est la manière la plus rationnelle de les utiliser ; définissent les responsabilités et fixent les délais

[108] Pour plus de détails, voir le rapport 2017 de l'*Associazione 21 luglio*, pages 25 à 34.
[109] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par.1, du Pacte), 1er janvier 1992, par. 6
[110] *Idem*, par. 11
[111] *Idem*, par. 7

concernant la mise en œuvre des mesures requises ; prévoient un suivi des résultats ainsi que des recours appropriés contre les violations »[112].

117. S'agissant de l'accès au logement social, le Comité a souligné que, même en cas de pénurie importante de logements, il fallait veiller à ce que les groupes en situation vulnérable, comme les Roms, soient prioritaires[113].

118. Parmi les autres normes pertinentes qui ont force contraignante pour l'Italie figure l'article 5(e)(iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui interdit la discrimination raciale dans la jouissance du droit au logement, et l'article 3(1)(h) de la Directive de l'UE relative à l'égalité raciale, qui interdit la discrimination raciale « en ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services qui sont à la disposition du public, y compris le logement »[114].

119. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé qu'il y avait une violation des articles 2 et 5(e) de la Convention précitée dans une affaire où 27 membres d'une communauté rom s'étaient vus refuser un logement par une municipalité[115].

ELEMENTS FACTUELS

120. Lors de son examen de la situation de l'Italie en 2011, le Comité européen des droits sociaux a estimé que ce pays ne respectait pas ses obligations au titre de l'article 31§3 de la Charte aux motifs que : « […] il n'[était] pas établi que des moyens aient été investis en vue d'améliorer dans les faits l'accès des Roms et Sintis aux logements sociaux sans discrimination » et que l'égalité de traitement entre les ressortissants des autres Etats parties à la Charte et à la Charte de 1961 résidant ou travaillant régulièrement en Italie n'était pas garantie en ce qui concerne l'accès aux logements sociaux[116]. L'Italie a persisté à ne pas prendre en considération la situation différente des Roms ou à ne pas prendre de mesures visant spécifiquement à améliorer leurs conditions de logement, notamment en leur donnant un accès effectif aux logements sociaux.

121. Durant les sept années qui ont suivi, l'accès des Roms aux logements sociaux ne s'est pas sensiblement amélioré, comme l'ont souligné d'autres organes de défense des droits de l'homme.

122. En octobre 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit préoccupé par l'exclusion de fait des Roms de l'accès aux logements sociaux. A cet égard, il a recommandé que le Gouvernement abroge, notamment, toute norme régionale ou abandonne toute politique instaurant des critères d'admissibilité au logement social qui entraînent une discrimination indirecte à l'égard des Roms et les empêchent d'accéder à ce type de logement[117].

---

[112] Fiche d'information n° 21 sur le droit à un logement convenable, pages 33 et 34, consultable à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

[113] Observations finales concernant la Pologne, E/C.12/2016/SR.55 et 56, adoptées le 7 octobre 2016, paragraphes 36 et 37

[114] Directive relative à l'égalité raciale 37 E/C.12/1/Add.31, 10 décembre 1998

[115] *L.R c. République slovaque*, Communication n° 31/2003

[116] Le Comité a ajouté que ce deuxième motif de non-conformité était celui qui l'avait conduit à constater l'existence d'une violation de l'article 31§3 dans la réclamation *CEDR c. Italie* en 2005, dans la mesure où l'Italie n'avait fourni aucune information quant à l'effectivité du droit d'accès aux logements sociaux ou quant au caractère non discriminatoire des critères appliqués pour l'accès aux logements sociaux. Comme l'a noté le Comité, ce motif correspondait également à celui qui l'avait conduit à une constatation de violation dans la réclamation *COHRE c. Italy*. Dans ses Conclusions 2011, le Comité a considéré que, pendant la période de référence, aucune suite satisfaisante n'avait été donnée au constat de violation formulé dans la réclamation *CEDR c. Italie*.

[117] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observations finales concernant le cinquième

123. En février 2017, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a notamment constaté avec une vive préoccupation l'introduction par les autorités locales de critères d'attribution des logements sociaux et d'autres prestations en matière de logement qui sont source de discrimination à l'égard des Roms, des Sintis et des Gens du Voyage et recommandé à l'Italie de réviser et modifier les lois, les politiques et les pratiques nationales, régionales et municipales relatives au logement afin de garantir l'absence de discrimination à l'égard des Roms, des Sintis et des Gens du Voyage dans l'exercice de leurs droits, en particulier dans l'accès aux logements sociaux et aux autres formes d'aide au logement[118].

124. Les recherches menées par Amnesty International se sont concentrées sur l'attribution des logements sociaux à Rome, qui concerne les 4 400 Roms de la capitale vivant dans des camps autorisés. Toutefois, les pratiques et politiques discriminatoires systématiques en matière de logement décrites dans la présente réclamation, y compris le fait que des Roms se retrouvent sans abri et/ou dans des logements insalubres dans des camps qui leur sont réservés après avoir été expulsés de force dans tout le pays, dénotent le manque général d'accès à un logement abordable décent, de sorte que l'Italie ne respecte pas l'article 31§3[119].

PENURIE GENERALE DE LOGEMENTS SOCIAUX

125. L'exclusion discriminatoire dont les Roms font l'objet en termes d'accès à un logement d'un niveau suffisant doit être replacée dans le contexte plus large du manque de logements abordables observé depuis longtemps dans l'ensemble du territoire. Des dizaines de milliers de familles non roms souffrent elles aussi d'un manque de logements abordables dans de nombreuses régions du pays[120].

126. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a confirmé en octobre 2015 lorsqu'il a déclaré qu'il restait préoccupé par la pénurie de logements abordables et recommandait, entre autres, que l'Etat accroisse l'offre de logements[121].

127. La crise économique qui a frappé l'Italie a plongé un nombre croissant de familles dans la pauvreté. Pour quelque trois millions de familles, les frais de logement représentaient, au plus fort de la crise économique mondiale en 2012-2013, plus de 40% de leurs revenus[122]. De ce fait, les expulsions ont considérablement augmenté, au motif dans la grande majorité des cas, que les

---

rapport périodique de l'Italie (E/C.12/ITA/CO/5), paragraphes 40 et 41. En 2004, le Comité s'est dit préoccupé par « les difficultés croissantes rencontrées par les groupes défavorisés et marginalisés, en particulier les immigrants et les Roms, pour louer ou obtenir un logement social, du fait de la discrimination dont ils font l'objet » et a enjoint l'Italie à « prendre toutes les mesures correctives nécessaires pour lutter contre la discrimination en matière de logement à l'égard des groupes défavorisés et marginalisés, en particulier des immigrés et des Roms » et « à prendre des mesures efficaces pour veiller à ce que les expulsions forcées de Roms et de locataires qui ne peuvent pas payer leur loyer se fassent conformément aux directives établies par le Comité dans son Observation générale n° 7 et de fournir davantage de logements pour répondre aux besoins des groupes défavorisés et marginalisés, notamment des personnes âgées, des personnes handicapées et des immigrés ». Voir les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels après l'examen du quatrième rapport de l'Italie (E/C.12/1/Add.103), 14 décembre 2004, paragraphes 45 à 47.

[118] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques (CERD/C/ITA/CO/19-20), paragraphes 21 et 22

[119] Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013

[120] Une étude réalisée en 2017 a conclu qu'en Italie, 1,7 million de personnes risquaient d'être exclues du marché du logement, voir *L'état du logement dans l'Union européenne en 2017 (Housing Europe)* p. 76, rapport consultable à l'adresse suivante : www.housingeurope.eu/file/614/download.

[121] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de l'Italie (E/C.12/ITA/CO/5), paragraphes 40 et 41

[122] Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013.

locataires n'ont plus été en mesure d'acquitter leur loyer à leurs propriétaires privés à la suite d'un épisode de chômage ou d'autres pertes de revenus, notamment des réductions drastiques des allocations de logement décidées dans le cadre des mesures d'austérité prises par le Gouvernement[123].

128. Les facteurs susmentionnés ont accru la pression exercée sur le logement social, alors que dans le même temps, ce secteur régresse. Des décennies durant, rien n'a été fait en Italie pour reconstituer le parc de logements sociaux, de sorte que ce type d'habitat ne représente actuellement qu'environ 5% du parc de logements. C'est là ce qui explique qu'à peine 3,7% des Italiens louent un logement social, contre 17% en France, 18% au Royaume-Uni et en Suède, 23% en Autriche et 32% aux Pays-Bas[124]. Le logement social n'a jamais bénéficié de subventions régulières et il n'existe toujours pas de ministère spécifiquement en charge du logement. Les organismes HLM luttent pour assurer l'entretien et la gestion ordinaires de centaines de milliers de logements sociaux[125].

INCIDENCE DES CRITERES DISCRIMINATOIRES UTILISES POUR L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

129. En Italie, le secteur du logement social relève de la compétence des régions. Ce sont elles qui déterminent, dans les lois qu'elles adoptent, les conditions d'éligibilité à ce type de logement. Bien que les critères soient généralement identiques dans tout le pays, ils peuvent être appliqués de manière plus ou moins restrictive selon les régions.

130. L'une des conditions à remplir pour obtenir un logement social est de disposer d'une attestation de domiciliation ou de travail dans la région concernée. Certaines régions exigent une certaine durée de domiciliation ou d'emploi, par exemple cinq ans en Lombardie[126]. Une condition de cet ordre constitue une discrimination indirecte à l'encontre de certains groupes, dont les migrants et les Roms. Ces derniers, qui sont surreprésentés parmi ceux qui ont le plus besoin d'aide pour trouver un logement, ont souvent vécu, s'agissant des familles roms, pendant des années dans des campements informels sans être domiciliés dans une commune et ne sont souvent pas en mesure de fournir une attestation d'emploi régulier.

131. En outre, une grande partie de la population rom du pays étant composée d'apatrides, ils ne peuvent prétendre à un logement social ni accéder à d'autres services, car ils ne répondent pas à certains critères tels que la nationalité italienne ou celle d'un autre pays européen, ou la possession d'un titre de séjour de longue durée.

132. La législation régionale détermine également les critères que doivent remplir les familles pour être prioritaires. Les municipalités ont cependant toute latitude pour hiérarchiser ces critères, en fonction des besoins locaux. Dans les offres publiques de logements sociaux, chaque critère se voit attribuer une certaine valeur ou un certain nombre de points. Le score total est déterminé par la somme des points de tous les critères qu'une famille ou un individu est en mesure de satisfaire. Après évaluation de chaque demande et calcul du score global, les municipalités publient les listes de demandeurs par ordre de priorité. En raison du pouvoir discrétionnaire des municipalités dans l'établissement des critères de classement, ce sont elles qui, en réalité, décident quelles catégories d'individus seront prioritaires pour

[123] *Idem*

[124] *Idem*

[125] Plus de 400 000 logements sociaux ont besoin d'être entretenus, voir *L'état du logement dans l'Union européenne en 2017* (Housing Europe) p. 76, rapport consultable à l'adresse suivante : www.housingeurope.eu/file/614/download.

[126] Région Lombardie, art. 22 de la loi régionale n° 16 du 8 juillet 2016, *Disciplina regionale dei servizi abitativi*

l'obtention d'un logement social[127].

133. Ces dernières années, compte tenu de la pénurie de logements abordables, certaines municipalités, dont Rome et Milan, ont donné la priorité aux familles légalement expulsées de logements privés pour défaut de paiement régulier des loyers – problème qui touche un grand nombre de familles depuis la crise économique de 2008-2009. Les expulsions consécutives à une procédure judiciaire se voient attribuer une note particulièrement élevée aux fins du classement sur les listes précitées. Dans des villes telles que Rome et Milan, qui ne disposent pas d'un parc suffisant de logements sociaux, seules les familles en tête du classement peuvent espérer pouvoir un jour bénéficier d'un logement social. Aussi les familles roms, qui sont systématiquement expulsées des campements sauvages ou qui font l'objet d'une mesure d'éviction forcée et illégale, sans possibilité de recours, d'un camp autorisé, sont-elles de fait exclues de l'accès aux logements sociaux[128]. C'est ainsi que, récemment, le tribunal régional de Lombardie a rejeté, en juillet 2017, la requête formulée par un Rom évacué de force du camp autorisé de Via Idro, à Milan (voir Annexe 1), qui demandait que cette éviction soit considérée comme une expulsion d'un bien loué résultant d'une procédure judiciaire, ce qui lui aurait permis d'augmenter ses chances d'accéder à un logement social[129].

APPLICATION DE CRITERES DISCRIMINATOIRES A L'ENCONTRE DES ROMS – LE CAS DE ROME

134. Amnesty International a établi l'absence d'égalité d'accès au logement social à laquelle se heurtent les Roms et la discrimination que font peser sur eux les critères d'attribution précités, en étudiant plus particulièrement la situation qui existe à Rome. Les éléments factuels détaillés présentés à l'Annexe 3 montrent que l'Italie continue d'enfreindre l'article 31§3, combiné à l'article E de la Charte révisée, pour ce qui est de l'accès à un logement social abordable.

[127] Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesuresn sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index EUR 30/008/2013, pages 33 et 34.

[128] Voir *Double Standards, idem,* et *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions forcées et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, Index: EUR 30/022/2011

[129] La demande avait bénéficié de l'appui du CEDR, de Casa della Carità et de Sicet, une association s'occupant des questions de logement ; document consultable à l'adresse suivante : http://www.vita.it/it/article/2017/07/04/milano-caro-tar- cosi-i-rom-non-si-integreranno-mai/143901/.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

135. Les éléments factuels présentés dans la présente réclamation montrent clairement qu'en Italie, les Roms continuent d'être victimes d'atteintes généralisées et systématiques à leur droit au logement qui se traduisent notamment par des expulsions forcées, une ségrégation résidentielle, des logements insalubres et un manque d'accès au logement social.

136. Pour toutes ces raisons, Amnesty International prie respectueusement le Comité de dire que l'Italie ne respecte pas les articles 31§1, 31§2 et 31§3, lus seuls ou en combinaison avec l'article E, de la Charte sociale européenne révisée, et de recommander aux autorités italiennes de prendre d'urgence les mesures suivantes :

i. modifier les textes de loi et les politiques afin d'interdire les évictions forcées en droit et en pratique, et fournir aux autorités et personnes compétentes des directives claires et une formation quant aux garanties à respecter pour veiller à ce qu'une expulsion soit conforme aux normes internationales ;

ii. instituer un mécanisme de plaintes qui soit chargé d'enquêter sur les informations faisant état d'expulsions et les porter à l'attention des autorités compétentes, notamment judiciaires ;

iii. mettre fin sans délai à toutes les formes de ségrégation raciale dans le domaine du logement, dans les textes de loi comme dans les politiques, conformément aux normes internationales ;

iv. élaborer des plans nationaux et locaux pour faire cesser la ségrégation dont font l'objet les personnes d'origine rom qui vivent dans les camps autorisés, en proposant une série de solutions alternatives adéquates, recensées en consultation avec elles dans le cadre de processus conformes au droit et aux critères internationaux en matière de droits de l'homme et à la Stratégie nationale italienne pour l'intégration des Roms ;

v. garantir à tous, y compris aux Roms, et sans discrimination, l'accès effectif au logement social et aux autres aides au logement ;

vi. revoir le système de logement social et les procédures d'attribution dans toutes les villes et régions, ainsi que les allocations de logement, et prendre les mesures nécessaires pour supprimer rapidement toute disposition directement ou indirectement discriminatoire à l'encontre des Roms et d'autres groupes et individus ;

vii. établir un système de contrôle efficace de l'accès au logement social et assurer la collecte de données ventilées pertinentes, afin de contribuer à lutter contre la discrimination dans ce domaine ;

viii. accroître l'offre de logements sociaux disponibles pour la population en général, en fonction des besoins réels.

Respectueusement,

Lucy K.N. Claridge

Lucy Claridge
Directrice des actions en justice à visée stratégique, Amnesty International
18 mars 2019

5. ANNEXE 1 : ELEMENTS FACTUELS ATTESTANT DES EVICTIONS FORCEES

5.1 ROME

137. A Rome, les différentes administrations municipales qui se sont succédées ont continué de procéder à des évictions forcées qui ont touché des milliers de personnes[130]. En 2017, selon l'*Associazione 21 luglio*, 33 opérations d'expulsion de campements sauvages ont été menées, dont une a concerné près de 80 personnes (le 18 décembre). En 2016, on en avait dénombré 28, qui avaient affecté un millier de personnes[131]. A Rome, les évictions forcées sont fréquentes et atteignent leur paroxysme à l'approche d'événements publics importants. L'*Associazione 21 luglio* explique par exemple que leur nombre a considérablement augmenté après que le Saint-Siège eut annoncé, en mars 2015, la célébration d'un jubilé religieux qui devait se dérouler de décembre 2015 à novembre 2016. Elle affirme que, par rapport à l'année précédente, les expulsions de Roms ont triplé dans la capitale italienne entre mars et septembre 2015 (64 en 2015 contre 34 en 2014)[132].

138. On trouvera ci-après quelques exemples d'opérations d'expulsion réalisées à Rome depuis 2012, sur lesquelles Amnesty International a réuni un certain nombre de documents.

5.1.1 TOR DE' CENCI (2012)[133]

139. L'opération d'expulsion dont le camp autorisé de Tor de' Cenci a été la cible montre comment des familles roms vulnérables ont été chassées de leur logement situé dans des camps autorisés sans garanties procédurales, et notamment sans réelle consultation digne de ce nom ni propositions de relogement convenables.

140. Le 31 juillet 2012, invoquant le manque d'hygiène et les risques sanitaires qui en résultaient, le maire de Rome a signé un arrêté ordonnant la fermeture du camp de Tor de' Cenci. Peu après, un avis a été affiché à l'entrée informant ses occupants que le camp serait fermé à la date du 28 août 2012. A titre d'unique solution de relogement, il

[130] Le mandat du maire Gianni Alemanno, qui a conçu et mis en œuvre le « Plan nomade », a pris fin en 2013, avec l'élection d'un nouveau maire, Ignazio Marino. Ce dernier ayant démissionné en novembre 2015, le Gouvernement italien a chargé un commissaire *ad hoc*, Paolo Tronca, de gérer la ville jusqu'aux nouvelles élections, qui ont eu lieu au deuxième trimestre 2016. En juin 2016, Virginia Raggi a été élue maire de Rome.

[131] *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, Index: EUR 30/022/2011

[132] http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/rapporto_peccato_12pag_inglese_webweb_2_ottb.pdf

[133] Italie : En marge : Les Roms, victimes d'évictions forcées et de ségrégation en Italie, 12 septembre 2012, Amnesty International, Index : EUR 30/010/2012, document consultable à l'adresse suivante : https://www.amnesty.org/en/documents/EUR30/010/2012/en/

a été proposé aux habitants de s'installer dans les camps autorisés de Nuova Barbuta et Castel Romano. L'administration cherchait à fermer le camp de Tor de' Cenci depuis 2009 sans jamais fournir de justification recevable jusqu'à l'arrêté du 31 juillet 2012 invoquant le manque d'hygiène et les risques sanitaires connexes. Jusqu'à cette date, aucune information écrite sur le fondement juridique de la fermeture du camp n'avait été fournie aux occupants. En fait, en juin 2012, soit quelques semaines avant l'arrêté du maire, des conseillers municipaux avaient déclaré qu'aucune communication officielle sur la fermeture du camp n'était prévue, à moins que ses occupants ne refusent de partir, ce qu'ils ont continué de faire.

141. Le camp Tor de' Cenci avait été ouvert par la municipalité de Rome en 1995 dans une zone permettant aux habitants d'avoir accès aux services essentiels. Le camp était équipé de conteneurs faisant office de logements et d'infrastructures de base permettant d'accueillir 350 Roms de Bosnie et de Macédoine, qui avaient été expulsés d'un campement sauvage. En 2009 pourtant, la nouvelle équipe municipale a commencé à qualifier Tor de' Cenci de camp « toléré » et à envisager sa fermeture dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan nomade » mis en place à Rome. Lors de l'éviction forcée de Tor de' Cenci, certains y vivaient depuis plus de 15 ans. Au mépris de ses obligations d'entretenir les logements qu'elle fournit, la municipalité a commencé à négliger le camp en vue de sa fermeture programmée. Amnesty International a pu constater la détérioration progressive des conditions de vie, qui s'est traduite, entre autres, par un manque d'entretien des aires communes et des chemins entre les habitations, transformés en étendues boueuses truffées de nids de poule que les familles devaient éviter quotidiennement. Les autorités n'ont pas jugé nécessaire d'entamer avec les occupants une véritable consultation sur les raisons de la fermeture du camp ou les solutions de relogement.

142. S'il y a eu des discussions avec la communauté rom, elles ont été menées sous la menace continue d'une expulsion imminente, présentée comme inévitable, et en l'absence d'informations adéquates quant aux autres solutions envisageables. En juin 2012, il a été proposé aux occupants de Tor de' Cenci de s'installer dans le nouveau camp de Nuova Barbuta, près de l'aéroport de Ciampino, ce qu'ils ont refusé, invoquant l'éloignement du camp par rapport au centre-ville et les difficultés d'accès aux services essentiels. Certaines familles qui avaient fait une demande de logement social ont refusé d'aller une nouvelle fois s'installer dans un autre camp. Environ 200 personnes ont été transférées à Nuova Barbuta durant la dernière semaine de juillet 2012 (voir l'Annexe 2). A la mi-août, il restait quelque 180 personnes à Tor de' Cenci.

143. A la requête de certaines familles restées dans le camp, le tribunal administratif du Latium a pris, le 27 août 2012, des mesures conservatoires et ordonné la suspension temporaire de l'arrêté d'expulsion et l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité dans le camp en attendant la décision définitive du tribunal. Le 26 septembre 2012, ce même tribunal a estimé que l'arrêté pris par le maire de Rome le 31 juillet 2012 et ordonnant la fermeture du camp de Tor de' Cenci pour des raisons d'hygiène et de sécurité pouvait être appliqué. La seule solution de relogement proposée était – une fois encore – le transfert dans l'un des deux camps autorisés, tous deux situés en dehors de Rome, isolés et éloignés des infrastructures ; de nombreux occupants de Tor de' Cenci y vivaient encore en mai 2018. Alors que les intéressés auraient pu faire appel de la décision du tribunal de première instance, les autorités ont immédiatement procédé au démantèlement du camp, ce qui les a privés de toute possibilité de contestation.

144. Amnesty International considère qu'un tel traitement est discriminatoire et contraire à l'article E, comparativement aux procédures applicables en cas d'expulsion d'un logement privé ou d'une autre structure d'hébergement publique. Les modalités de l'évacuation de Tor de' Cenci ont suscité l'inquiétude des associations locales, qui les

ont jugées particulièrement rudes et injustifiées. Le 28 septembre 2012, vers 8h du matin, sans avertissement, la police nationale et la police municipale sont entrées dans le camp avec des bulldozers et ont ordonné aux familles de se dépêcher de rassembler leurs effets et de quitter leurs logements. La démolition des habitations a démarré sans attendre le départ des familles. Une association a rapporté ce qui suit : « Les bulldozers ont tout détruit sous les yeux des enfants qui dormaient là, à peine une heure plus tôt ; ils étaient choqués, en colère, effrayés, en larmes …Nous avons l'amère conviction que s'il y avait eu dans ce camp d'autres enfants que des enfants roms, les autorités auraient procédé différemment et se seraient montrés plus courtois et plus attentifs »[134].

5.1.2 PARC SOMAINI (2014)

145. Le 29 janvier 2014, un groupe d'environ 60 Roms roumains, parmi lesquels se trouvaient des enfants, a été évacué de force du parc Somaini, dans la banlieue est de Rome, où ils vivaient depuis plusieurs mois dans des baraques construites à l'intérieur et à l'extérieur des ruines d'une propriété privée laissée à l'abandon. La police nationale, qui a procédé à l'opération d'expulsion, a déclaré à Amnesty International qu'elle avait été rendue nécessaire par l'état précaire des structures. Aucune consultation avec les personnes concernées n'a toutefois eu lieu avant les expulsions et aucun préavis ne leur a été notifié par écrit. Par contre, la police leur a remis à chacun un document leur signifiant l'ouverture d'une enquête criminelle pour occupation illégale d'un bien immobilier. Les fonctionnaires municipaux n'ont proposé de solution de relogement qu'aux femmes ayant de jeunes enfants, mais celles-ci semblent avoir décliné l'offre au motif qu'elles ne voulaient pas être séparées du reste de leur famille. Selon des organisations non gouvernementales locales, les enfants qui résidaient dans le parc Somaini fréquentaient régulièrement les écoles du quartier ou avaient demandé à y être scolarisés au moment de l'expulsion ; cette dernière a donc perturbé leur éducation[135].

5.1.3 VIA CASTELGUIDONE (2014)

146. Le 27 janvier 2014, la Polizia Ferroviaria, une branche de la police nationale chargée du maintien de l'ordre sur le réseau ferroviaire, a expulsé par la force une cinquantaine de Roms, dont des enfants, qui occupaient depuis quelques mois un terrain privé situé Via Castelguidone, à Rome. Aucun préavis n'avait été adressé par écrit aux intéressés. Seules quelques femmes ayant de jeunes enfants ont reçu une offre d'hébergement temporaire, qu'elles ont refusée. Un représentant de la municipalité de Rome a déclaré à Amnesty International que ses services n'avaient été avertis qu'au dernier moment des expulsions auxquelles il allait être procédé, de sorte qu'ils n'avaient pas été en mesure de proposer une solution de relogement à toutes les personnes concernées. Un fonctionnaire de police, également interrogé par Amnesty International, a cependant déclaré que la municipalité avait été informée des expulsions plusieurs jours à l'avance. Après avoir passé plusieurs heures à manifester devant le bureau du conseiller municipal chargé des affaires sociales, les Roms concernés se sont vu proposer une solution de relogement, qu'ils ont acceptée[136].

---

[134] Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013, ainsi que le communiqué de presse publié par Caritas et la Comunità di Sant'Egidio, consultable à l'adresse suivante : http://archive.santegidio.org/pageID/3/langID/it/itemID/5675/Tor-de-Cenci-lepilogo-peggiore.html.

[135] Déclaration d'Amnesty International « Les autorités romaines devraient cesser les expulsions forcées de Roms », 30 janvier 2014, Amnesty International, Index : EUR 30/004/2014, consultable à l'adresse suivante : https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/004/2014/en/.

[136] *Idem*

5.1.4 CAMPEMENT DE VAL D'ALA (2014-2015)

147. Le 9 juillet 2014, ce sont 39 personnes – dont 11 jeunes enfants, parmi lesquels plusieurs bébés – qui ont été évacués de force par les autorités locales d'un campement rom situé à la périphérie nord-est de Rome, opération à l'issue de laquelle de nombreuses familles se sont trouvées à la rue. Vers 7h30, la police et les autorités locales ont pénétré dans le campement de fortune constitué de baraquements et de tentes dans le parc de Val D'Ala. Ils ont rapidement détruit le campement à l'aide de bulldozers, laissant la communauté rom qui y vivait sans lieu où aller. Aucun préavis d'expulsion n'avait été envoyé, aucune consultation n'avait été engagée avec la communauté rom et aucune solution convenable de relogement n'avait été proposée. Seules les femmes et les enfants ont reçu des services municipaux une proposition d'hébergement dans un foyer du quartier, qui avait déjà atteint sa capacité d'accueil maximale.

148. Pressé par un chercheur d'Amnesty International présent lors de l'évacuation du campement de s'expliquer sur cette opération, les autorités locales n'ont pas été en mesure de fournir de motif officiel, mais ont tenté d'invoquer des raisons environnementales et le souci de veiller au bien-être de la communauté locale[137].

149. Réduits à l'état de sans abri à la suite de ces évacuations forcées, une vingtaine de membres de la communauté ont réinvesti la même zone quelques mois plus tard, avant d'être à nouveau chassés par la force le 14 juillet 2015. Une fois encore, les logements ont été détruits, sans préavis officiel ni consultation. Après avoir refusé la seule offre faite par la municipalité – le placement des femmes et des enfants dans un foyer –, certaines familles ont continué à protester contre leur expulsion jusqu'à ce qu'elles finissent par accepter d'être transférées dans un centre d'accueil réservé aux Roms, situé Via Salaria à Rome (« La Cartiera », voir ci-après), dont elles ont été à nouveau expulsées en 2016[138].

5.1.5 CENTRE D'ACCUEIL POUR ROMS DE LA CARTIERA (2016)

150. En mars 2016, les autorités municipales de Rome ont adressé aux occupants des 35 chambres du centre d'accueil « La Cartiera », Via Salaria, un courrier leur demandant de quitter les lieux. Cette ancienne usine avait été transformée en centre d'accueil pour Roms en 2009. Selon les informations d'Amnesty International, 325 personnes, dont 139 enfants, vivaient à l'époque, parfois depuis plusieurs années, dans ce centre isolé où les conditions de vie étaient précaires, comme l'a rapporté l'*Associazione 21 luglio* et comme l'ont constaté certains parlementaires lors de deux visites effectuées en 2013 et 2015[139].

151. Les motifs invoqués dans les documents officiels d'expulsion alléguaient a) du caractère temporaire du logement offert dans le centre d'accueil, b) de violations répétées du règlement du centre par les résidents et c) de l'absence prolongée des enfants du centre [sans motif]. Toutefois, lors d'une manifestation organisée le 14 mars devant le service municipal en charge des politiques sociales pour la ville de Rome, les occupants du centre ont appris de la bouche des fonctionnaires que la vraie raison de leur éviction était le projet de fermeture définitive du centre prévue pour juin 2016[140].

---

137 https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/07/italy-many-children-among-dozens-left-homeless-forced-eviction-rome/

138 http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/rapporto_peccato_12pag_italiano_webweb_2_ottb.pdf

139 Voir les rapports de *l'Associazione 21 luglio* intitulés La Casa di Carta et Nel centro di raccolta rom di via Salaria, ai margini della società, consultables respectivement aux adresses suivantes : http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2011/11/la_casa_di_carta_il_17_05_2011.pdf et http://www.21luglio.org/nel-centro-di-raccolta-rom-di-via-salaria-ai-margini-della- societa

140 Le 24 mars, Amnesty International et l'*Associazione 21 luglio* ont écrit ensemble une lettre

152. Dans les jours qui ont suivi, d'autres notifications ont été adressées aux occupants les informant qu'ils devraient quitter le centre le 28 mars 2016 au plus tard.

153. Aucune réelle consultation n'a été engagée avec les occupants du centre d'accueil avant leur expulsion pour trouver d'autres solutions de relogement après la fermeture du centre. Les autorités n'ont pas cherché à savoir si les familles étaient ou non en mesure de se trouver un autre logement d'un niveau suffisant, quelles seraient les conséquences potentielles de l'expulsion pour les enfants, en termes d'éducation et de fréquentation scolaire, ainsi que pour les personnes handicapées qui, si elles étaient jetées à la rue, se trouveraient dans une situation particulièrement vulnérable et s'exposeraient à de nouvelles atteintes à leurs droits fondamentaux.

154. Face au risque imminent de subir un préjudice irréparable, deux occupantes du centre – une femme handicapée et l'une de ses parentes – ont demandé à la Cour européenne des droits de l'homme, avec le soutien d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales[141], que des mesures provisoires soient prises pour suspendre l'éviction forcée dans l'attente de la mise en place des garanties nécessaires, de manière à éviter que des individus ne se retrouvent sans solution d'hébergement. Les requérantes ont fait valoir que les tribunaux italiens ne leur donnaient aucun moyen efficace de contester cette expulsion. Des mesures provisoires ont donc été accordées par la Cour, qui a demandé à l'Italie de ne pas expulser la famille[142]. Suite à cette décision, les autorités italiennes ont engagé un dialogue avec les occupants de La Cartiera. Elles ont en particulier proposé aux deux femmes d'être relogées dans le camp de Camping River (évacué par la force en juillet 2018, voir le point 6.1.3. ci-après), ce qu'elles ont refusé. Il est apparu par la suite que d'autres occupants menacés d'expulsion avaient obtenu une suspension de la mesure d'expulsion par le tribunal administratif du Latium. La Cour européenne des droits de l'homme a par conséquent déclaré la requête des deux femmes irrecevable faute d'épuisement des voies de recours internes[143]. Les autorités italiennes leur ont finalement proposé, à elles et à leur famille, d'être hébergées dans un centre d'accueil réservé aux Roms, Via Toraldo, ce qu'elles ont accepté en l'absence de tout choix. Les autres occupants de La Cartiera ont été progressivement relogés dans d'autres camps de Rome, ce qu'ils ont également accepté à défaut d'une quelconque autre offre adéquate. Toutefois, le 1er août 2016, date fixée par les autorités pour la fermeture du centre, 38 personnes, dont 10 enfants, ne s'étaient vus proposer aucune solution jugée acceptable – la seule qui leur ait été offerte était de les héberger dans le dortoir commun d'un foyer pour sans abri. Ces familles se sont donc retrouvées à la rue lorsque le centre a fermé[144].

5.2 MILAN

155. Selon les données officielles fournies à Amnesty International par la municipalité de Milan, ses services ont procédé, entre 2013 et septembre 2015, à 1 284 expulsions – soit en moyenne 0,4 par jour en 2013, 1,8 en 2014 et 1,7 en 2015 – qui ont concerné plus de 18 000 Roms. Le nombre de ces expulsions a sensiblement augmenté durant la période précédant l'exposition universelle, entre mai et octobre 2015[145]. Comme à Rome, ces

---

au responsable municipal adjoint en charge de la politique du logement, qui peut être consultée sur le site d'Amnesty International.

[141] Centre européen des droits des Roms, Associazione 21 Luglio, Osservazione, et Mes Salvatore Fachile et Loredana Leo, avocats de l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI

[142] http://www.errc.org/article/european-court-issues-emergency-measure-to-stop-italy-from-evicting-roma-family/4468

[143] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":["ITA"],"appno":["15920/16"],"documentcollectionid2":["ADMISSIBILITYCOM"],"itemid":["001-169277"]}

[144] Voir http://www.21luglio.org/chiude-lex-cartiera-di-roma-il-centro-di-accoglienza-per-soli-rom-dal-2009.

[145] Rom, Sinti e Caminanti, Strategia, azioni e numeri dell'intervento del Comune di Milano 2013 – 2014 – 2015, Aggiornamento dati al 30 settembre 2015 (Roms, Sintis et Gens du Voyage, actions et nombre d'interventions de

expulsions n'étaient pas assorties de garanties appropriées.

156. Entre 2011 et 2016, la municipalité de gauche a continué à procéder au démantèlement de campements roms, sans préavis écrit ni réelle consultation avec les intéressés, même si ces mesures n'ont pas fait l'objet de la publicité ni des remarques discriminatoires qui avaient entouré les évictions forcées auxquelles s'étaient livrée la précédente administration de centre-droit durant l'application du décret « Urgence Nomade ».

5.2.1 VIA IDRO, MILAN (2016)

157. En août 2015, les autorités milanaises ont ordonné la fermeture du camp autorisé de Via Idro, construit en 1989, en invoquant des risques hydrogéologiques et des problèmes d'hygiène, de santé et de sécurité urbaine[146]. Des dizaines de familles roms italiennes y vivaient depuis des décennies ; elles y jouissaient d'une certaine garantie de maintien dans les lieux, sur la base d'accords conclus avec la municipalité. Amnesty International, qui avait visité le camp en de multiples occasions, considérait que les habitations y étaient d'un niveau convenable dans la mesure où elles offraient une protection correcte contre les intempéries et un espace de vie suffisant compte tenu de la taille des familles. Les logements disposaient de l'eau courante et étaient raccordés au réseau d'assainissement. Les quelques problèmes qui avaient été recensés semblaient surtout liés au manque d'entretien des aires communes et des infrastructures, comme le système d'égout et les chemins reliant les différentes parties du camp. Bien que le camp soit isolé, ses occupants avaient réussi à tisser des liens avec le reste de la communauté.

158. Après avoir tenté pendant quelques années de les persuader de quitter le camp, la municipalité a ordonné l'expulsion de ses occupants le 20 novembre 2015, et leur a proposé une solution de relogement dans les « centres de vie autonome » (Centri per l'Autonomia Abitativa, voir Annexe 2, point 6.4)[147].

159. Amnesty International juge inadéquates toutes les alternatives proposées par les autorités. En effet, les logements proposés n'étaient mis à disposition que pour une durée limitée – jusqu'à un an, avec possibilité de renouvellement d'une année supplémentaire - et ne répondaient pas aux normes d'habitabilité. L'une des possibilités offertes consistait à amener plusieurs familles à se partager des toilettes et une cuisine situées dans des conteneurs communs, en très mauvais état. Une deuxième option était de loger quatre ou cinq familles dans un bâtiment d'environ 100 m², dans des espaces séparés par des panneaux de contreplaqués. Quelques familles devaient être transférées dans le « Village Martirano » – un camp nouvellement construit réservé aux Roms. Toutes ces solutions imaginées par la municipalité de Milan pour les occupants du camp de Via Idro étaient rétrogrades et auraient conduit les familles à vivre dans des conditions plus mauvaises et plus précaires encore, avec notamment une garantie de maintien dans les lieux considérablement réduite.

160. Suite au rejet par le tribunal régional de Lombardie, en décembre 2015, de la demande de suspension de l'arrêté d'expulsion présentée par certaines familles[148], une centaine de Roms ont été expulsés du camp de Via Idro le 15 mars 2016. Ils ont pour la plupart

---

la municipalité de Milan. Données mises à jour au 30 septembre 2015), présentation Powerpoint consultable à l'adresse suivante : http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/slides-rom- sinti-caminanti-bz-9-nov-2015.pdf

[146] Commune di Milano, Deliberazione della Giunta communale, n° 1444, 17 août 2015

[147] Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute, Ordinanza contingibile ed urgente. Chiusura del campo di via Idro, 62 e trasferimnto di tutti i nuclei familiari presenti nel campo in strutture di accoglienza individuate dal Comune di Milano. Comunicazione di chiusura del procedimento, 20 novembre 2015.

[148] http://milano.repubblica.it/cronaca/2015/12/18/news/rom_milano-129755377/

accepté d'être relogés dans les « centres de vie autonome » de la municipalité et de participer à un programme d'insertion sociale, condition pour accéder à l'offre de relogement[149].

161. Amnesty International estime, au vu des visites effectuées dans le camp et des échanges avec ses occupants, que ces familles ont vu leurs conditions de logement se dégrader car les nouveaux logements étaient moins grands et ne leur laissaient pas autant d'autonomie. Après avoir vécu de nombreuses années dans des logements indépendants disposant d'espaces de vie mieux adaptés, certaines familles ont été déplacées dans un endroit où elles devaient vivre à plusieurs dans un conteneur. Dans leurs logements du camp de Via Idro, elles pouvaient mener leur existence en toute indépendance et cuisiner leurs propres repas. Dans les centres où elles ont été transférées, elles devaient partager la cuisine, la salle de bain et d'autres espaces de vie avec d'autres familles. Leur garantie de maintien dans les lieux a également diminué. Les occupants du camp de Via Idro avaient obtenu de pouvoir s'y installer définitivement. Dans les nouveaux logements, le séjour est limité dans le temps et subordonné au suivi de programmes d'insertion. Les familles courent en outre le risque de perdre l'aide qui leur est actuellement servie pour une durée limitée, celle-ci étant conditionnée par la réussite du programme d'insertion sociale. Toutefois, même si le programme d'intégration est mené à bien, il n'ouvre pas la possibilité de pouvoir loger définitivement dans un centre. En outre, les familles ont été relogées dans des centres qui accueillent presque exclusivement des familles roms, ce qui va à l'encontre de l'objectif qui était de les réinsérer socialement. Il est également difficile de comprendre pourquoi les familles roms doivent suivre un programme d'intégration sociale et d'autonomie dans des centres d'accueil plutôt que dans un logement d'un niveau suffisant.

162. En juillet 2017, le tribunal régional de Lombardie a débouté une ancienne occupante du camp de Via Idro, qui faisait valoir que son expulsion du camp autorisé où elle vivait depuis longtemps en toute régularité devait être considérée comme une expulsion d'un logement privé, l'objectif étant d'obtenir un score plus élevé pour pouvoir prétendre à un logement social[150]. Amnesty International a, par le passé, souvent montré que les Roms étaient victimes de discrimination en matière d'accès au logement social car leur expulsion des camps autorisés n'était pas considérée comme une expulsion d'un logement privé[151].

5.3 NAPLES

163. Le 7 avril 2017, des centaines de Roms vivant dans le campement sauvage de Gianturco, à Naples, ont été évacués de force par les autorités locales. Amnesty International, témoin de cette opération, avait, durant les semaines précédentes, visité le campement, interrogé des dizaines d'occupants et rencontré le conseiller municipal chargé des affaires sociales.

164. Selon les occupants, le campement sauvage implanté de longue date à Gianturco accueillait environ 1 300 Roms adultes et enfants, nonobstant le chiffre de 850 avancé par la municipalité. Des dizaines de familles s'y étaient installées après que le camp dans lequel

[149] http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/03/15/news/milano_sgombero_idro-135561909/

[150] Les documents juridiques peuvent être consultés sur le site d'Amnesty International. Voir aussi un article de presse sur cette affaire, à l'adresse suivante : http://www.vita.it/it/article/2017/07/04/milano-caro-tar- cosi-i-rom-non-si-integreranno-mai/143901/

[151] *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, Index : EUR 30/022/2011 ; *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013.

elles vivaient eut été incendié par des inconnus (il convient de noter que le camp détruit était situé Via del Riposo, zone choisie par la municipalité pour aménager un nouveau camp destiné à accueillir certaines des familles du camp de Gianturco – voir Annexe 2, point 6.3). Dans les mois qui ont précédé l'expulsion, les moyens de subsistance de la communauté avaient considérablement souffert de l'interdiction faite par les autorités d'organiser dans le camp un marché parallèle de biens d'occasion. Les occupants faisaient donc fréquemment l'objet de fouilles et de contrôles de la part des forces de l'ordre, qui ont saisi des stocks de vivres, ainsi que des voitures, des scooters et des chariots utilisés par les familles pour transporter les matières recyclables collectées à travers la ville qu'elles revendaient ensuite. Les occupants interrogés par Amnesty International ont dit craindre que leurs enfants ne finissent à la rue. D'autres s'inquiétaient de ce qui allait advenir de leurs biens et des ressources investies au fil du temps pour améliorer leur logement dans le camp de Gianturco.

165. En janvier 2016, un tribunal a rendu une ordonnance exigeant que les Roms installés sur le terrain privé où se situait le camp de Gianturco soient expulsés dans les 30 jours. Seules quelques familles en ont été informées, ce que la municipalité a confirmé à Amnesty International. La municipalité a réussi à négocier avec les autorités judiciaires la prolongation du délai, mais, le 27 février 2017, elle a déclaré à Amnesty International qu'il n'était plus possible de surseoir davantage aux expulsions qui auraient lieu prochainement.

166. Bien qu'elle ait eu plus d'un an pour le faire, la municipalité n'a engagé aucune véritable consultation pour essayer de trouver des solutions alternatives à l'expulsion et offrir des possibilités de relogement à toutes les familles concernées. L'idée de la municipalité consistait principalement à proposer de transférer environ 130 personnes dans un nouveau camp construit Via del Riposo au moyen de fonds propres et d'une enveloppe du ministère de l'Intérieur. Quelques petits appartements confisqués aux réseaux du crime organisé seraient en outre utilisés et une aide financière d'un montant total de 75 000 euros serait mise à disposition pour permettre temporairement à 25 familles de louer un logement privé, sous réserve qu'elles remplissent certains critères - avoir un enfant âgé de moins de 5 ans, avoir un membre de sa famille âgé de plus de 65 ans ou atteint d'une maladie grave, pouvoir prouver que les enfants fréquentent régulièrement l'école et disposer d'un contrat de travail[152]. La municipalité a cependant reconnu qu'aucune solution de relogement ne serait proposée à des centaines de personnes, dont des enfants, qui se retrouveraient effectivement à la rue.

167. Selon les informations recueillies par Amnesty International, deux semaines avant les expulsions, les familles ont été averties que l'opération était prévue pour le 11 avril 2017, avant d'apprendre le 6 avril qu'elle aurait lieu le lendemain. Amnesty International a été autorisé à se rendre dans la zone circonscrite pour suivre l'opération. Les journalistes n'ont pas été admis sur les lieux. Sur les quelque 1 300 Roms roumains vivant à Gianturco, seules 200 personnes, dont des enfants et des personnes âgées ou malades, étaient présentes lors du démantèlement du camp. Des dizaines de familles avaient quitté ce dernier les semaines précédentes, de crainte de se retrouver sans abri, les autorités leur ayant répété à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas de solution de relogement pour tous. Tous les logements du camp ont été détruits en quelques heures et le camp a été fermé à midi le 6 avril 2017.

168. Les autorités ont transféré environ 130 personnes dans un nouveau camp qui leur était réservé, Via del Riposo (voir Annexe 2, point 6.3). Des slogans anti-Roms avaient déjà été peints sur les murs du nouveau camp et Amnesty International a entendu des individus insulter les Roms depuis leur voiture. Quelques familles se sont vu proposer une place dans le centre d'accueil « Grazia Deledda », où de nombreux Roms ont indiqué que les conditions – absence totale d'intimité et douches et cuisine communes - étaient déplorables.

[152] Document consultable sur le site d'Amnesty International

A la connaissance d'Amnesty International, deux familles ont accepté cette offre. De nombreuses autres ne se sont vu offrir aucune solution de relogement et se sont retrouvées à la rue suite à l'expulsion. Le 11 avril 2017, lors d'une réunion organisée à la demande des familles roms et de militants locaux à laquelle assistait Amnesty International, les autorités municipales ont répété qu'elles n'avaient rien à proposer aux familles qui n'avaient désormais plus de toit.

169. Après avoir été expulsées et avoir passé plusieurs semaines à dormir à la rue, dans les parcs et dans les voitures, ou à chercher un logement temporaire chez des amis et des parents, quelques familles – environ 160 personnes, dont des femmes et des enfants – se sont installées, mi-juin 2017, dans les locaux d'une ancienne manufacture de tabac, Via Ferraris, non loin du site où se trouvait l'ancien campement sauvage de Gianturco. L'usine, désaffectée depuis quelques années, n'offrait qu'un abri rudimentaire aux familles, en ce qu'il n'y avait ni eau, ni électricité et qu'elle n'était pas raccordée au réseau d'assainissement. Après avoir inspecté les lieux afin d'en vérifier la sécurité, les autorités ont fait pression sur ces familles pour leur demander une nouvelle fois de partir, mais sans proposer de solution alternative[153]. Les familles concernées, ainsi que d'autres qui vivaient à Gianturco, soit près de 250 personnes au total, ont ensuite voulu s'installer dans un ancien marché de fruits et légumes appartenant à des propriétaires privés, toujours non loin de Gianturco. Au début du mois d'août 2017, les autorités judiciaires ont ordonné la saisie de ce bien immobilier pour cause d'occupation illégale ainsi que pour des raisons de santé et de sécurité, et ont notifié à certaines des familles qu'elles avaient jusqu'au 8 septembre 2017 pour quitter les lieux. Le délai a ensuite été repoussé à plusieurs reprises et fixé finalement au 9 novembre 2017. Le 6 novembre, sous la pression des autorités, les occupants ont quitté le site et trouvé refuge dans des bâtiments industriels abandonnés situés dans la zone connue sous le nom de « ex Frigoriferie »[154]. En mai 2018, elles y vivaient toujours, dans des conditions déplorables et totalement inacceptables, au mépris des obligations incombant à l'Italie au titre de l'article 31de la Charte révisée.

5.4 GIUGLIANO

170. Le 21 juin 2016, quelque 300 Roms, dont des dizaines de jeunes enfants, ont été évacués de force du camp autorisé de Masseria del Pozzo, à Giugliano, près de Naples, en Campanie. Les problèmes de santé et de sécurité étaient tels – comme expliqué plus loin, dans la partie consacrée à la question de la ségrégation - que les familles devaient à l'évidence être relogées ailleurs de toute urgence. En fait, ce camp n'aurait purement et simplement jamais dû voir le jour. Cela étant, la nécessité de remédier sans plus attendre à cette situation que les autorités locales avaient elles-mêmes créée en implantant le camp dans une zone impropre à l'habitat humain, ne saurait justifier l'illégalité dans laquelle ont agi les autorités pour procéder à l'éviction forcée et reloger les occupants dans un lieu tout aussi dangereux, en violation des normes internationales en matière de droits de l'homme.

171. Les autorités n'ont pas notifié de préavis écrit aux occupants du camp préalablement à l'opération d'expulsion et se sont contentées de donner oralement aux familles des

[153] Déclaration publiée conjointement par Amnesty International et le Centre européen des droits des Roms, 14 juillet 2017, *Italy: Around 150 Roma in Naples again at risk of forced eviction and homelessness* (Italie : A Naples, environ 150 Roms risquent d'être évacués de force et de se retrouver à la rue), Amnesty International, Index : EUR 30/6715/2017), document consultable à l'adresse suivante : https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3067152017ENGLISH.pdf

[154] http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf

informations limitées et disparates. Le 14 juin 2016, les familles ont appris par des représentants des autorités locales et de la police que les expulsions interviendraient le 16 ou le 23 juin 2016, alors qu'elles se sont déroulées en réalité le 21 juin. Après cette évacuation forcée, les familles du camp de Masseria del Pozzo ont été transférées sur le site d'une ancienne manufacture de feux d'artifice, située elle aussi à proximité de Giugliano, en n'ayant reçu que très peu de renseignements sur le site où elles devaient se réinstaller. Des délégués d'Amnesty International s'y sont rendus le 22 juin 2016, juste après l'arrivée des familles. Parmi les dizaines de Roms qu'ils ont interrogés, aucun n'avait été informé du nouvel emplacement et n'avait eu la possibilité de le voir avant le transfert. Les autorités ont indiqué aux familles roms que ce nouveau site était la seule solution possible, ce qui revenait à leur demander d'accepter de se réinstaller en un lieu inconnu, sous peine de se retrouver à la rue. Le nouveau site mis à disposition par la municipalité, où la communauté rom vivait toujours en mai 2018, est foncièrement inadéquat. D'une superficie d'environ 1000m^2, il est situé à la périphérie de la zone industrielle de Giugliano, sur un terrain clos bordé, sur trois côtés, d'une végétation sauvage et, sur le quatrième, d'un mur avec un portail. A leur arrivée, les familles ont trouvé des gravats, des clous rouillés et autres débris provenant de l'ancienne manufacture de feux d'artifice, qui avait été détruite par une explosion en 2015. Au moment de leur installation, sur les deux seules toilettes qui subsistaient, l'une ne fonctionnait pas et l'autre était en mauvais état, de sorte que les occupants n'avaient d'autre possibilité que d'aller dans les buissons, ce qui n'était bon ni pour leur santé ni pour l'environnement. De plus, faute de réseau électrique, il leur fallait allumer des feux, se servir de piles et utiliser les phares des voitures pour s'éclairer une fois la nuit tombée. Les quatre robinets qui assuraient l'alimentation en eau courante étaient eux aussi totalement insuffisants pour les quelque 300 occupants du camp. Les autorités locales n'avaient prévu aucune structure ou installation pour abriter les familles. Celles qui possédaient une caravane ont été autorisées à les installer dans le camp, mais au moins trois familles qui n'en avaient pas et vivaient dans une cabane dans l'ancien camp se sont retrouvées sans abri et ont été contraintes de dormir dans leur voiture ou à l'extérieur. Les familles étaient encore présentes sur ce site en mai 2018 (voir Annexe 2, point 6.2).

5.5 TURIN

LUNGO STURA LAZIO ET GERMAGNANO, FEVRIER 2015 – JUIN 2017

172. Depuis le 26 février 2015, et pendant tout le mois suivant, les autorités municipales de Turin ont procédé à la fermeture du campement sauvage de Lungo Stura Lazio. Environ un millier de Roms, principalement roumains, vivaient à cette époque dans ce camp situé sur les berges d'un cours d'eau, la Stura.

173. La municipalité avait mis en place un programme visant à faciliter le transfert des occupants du camp vers d'autres sites de relogement, sur la base de critères qui n'ont pas été rendus publics. En conséquence, près de 400 personnes ne se sont vu proposer aucune solution d'hébergement alternative. Il y avait parmi elles des personnes vulnérables, comme des mineurs, des femmes enceintes, ou encore des personnes âgées ou handicapées. Nombre de ces familles ont trouvé refuge dans le campement sauvage de Germagnano, à proximité de Turin lui aussi, où les autorités ont rasé plusieurs de leurs habitations en juin 2017.

174. Selon les autorités locales, près de 600 Roms, dont beaucoup étaient originaires de Roumanie et d'autres étaient des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, vivaient dans le campement

sauvage déjà ancien de Germagnano. En septembre 2016, un décret approuvé par une autorité judiciaire a ordonné la saisie des terres où était installé le camp, prétextant une occupation illégale des terres et des risques pour l'environnement. Malgré le fait que le décret n'ordonnait pas l'expulsion des familles, Amnesty International a signalé la démolition, en juin 2017, de sept logements, mettant ces familles à la rue. Les autorités municipales ont affirmé que seuls les logements abandonnés depuis au moins sept jours avaient été détruits mais, d'après les informations d'Amnesty International, au moins sept logements ont été détruits alors qu'ils étaient toujours occupés, notamment par des femmes enceintes, des nouveau-nés et des personnes âgées. Ces familles se sont retrouvées sans abri et tous leurs effets personnels ont été détruits y compris des documents personnels, des vêtements de bébé, des médicaments et autres. Certaines des familles qui se sont retrouvées sans abri ont été accueillies par des amis ou des parents, d'autres ont été réinstallées dans des logements de fortune ailleurs, et d'autres sont retournées en Roumanie. Plusieurs occupants du camp ont déclaré à Amnesty International qu'ils n'osaient pas quitter leur logement, même pour aller voir le médecin, acheter de la nourriture ou emmener leurs enfants à l'école, de peur de trouver leur maison démolie à leur retour. Les autorités n'ont pas donné un préavis suffisant aux familles et n'ont pas mené de véritable consultation pour rechercher des solutions adéquates pour toutes les familles, notamment un logement approprié et d'un niveau suffisant. Lors d'une rencontre avec Amnesty International, les autorités locales ont déclaré que la seule solution de relogement envisageable serait des dortoirs, mais ceux-ci ne pouvaient accueillir qu'un nombre limité de personnes et seulement des femmes et des enfants[155].

[155] Voir Action urgente d'Amnesty International, document consultable à l'adresse suivante : https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6523/2017/en. Voir également un communiqué de presse consultable à 'adresse suivante : https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/06/eu-executive-fails-to-act-as-pregnant-romani-women-and-infants-are- rendered-homeless-in-italy/.

6. ANNEXE 2 : ELEMENTS FACTUELS ATTESTANT DE LA SEGREGATION RESIDENTIELLE ET DE L'INSALUBRITE DES LOGEMENTS

6.1ROME

175. Ces dix dernières années, la municipalité de Rome a mis en œuvre des politiques visant à isoler les Roms dans des camps mono-ethniques et à faire de cette ségrégation une règle générale. Bien que ces politiques aient été principalement élaborées entre 2008 et 2011 dans le cadre du Plan nomade (nom officiel) mis en place par le maire Gianni Alemanno conformément au décret « Urgence Nomade », elles ont continué à être déployées des années durant par les différentes administrations qui se sont succédées - en dépit des déclarations officielles soutenant que le Plan nomade n'était plus appliqué - et qui ne se sont guère efforcées d'y remédier. Les effets de ces politiques continuent de se faire sentir puisque près de 4 400 familles roms vivent toujours dans de grands camps mono-ethniques[156].

6.1.1 ADMINISTRATION DE GIANNI ALEMANNO, MAIRE DE 2008 A 2013

176. Le Plan nomade imaginé par les autorités romaines sous le mandat du maire Gianni Alemanno prévoyait de loger les Roms dans des « villages équipés » - en réalité, de vastes camps mono-ethniques – ainsi que dans des centres d'accueil qui leur étaient réservés[157]. Le dernier camp autorisé qui ait été implanté à Rome dans le cadre du Plan nomade est celui de La Barbuta. Aménagé dans l'intention spécifique d'y loger des Roms, il a vu le jour le 18 juin 2012, quatre mois après l'adoption par le Gouvernement italien de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, sept mois après que le Conseil d'Etat eut déclaré le décret « Urgence Nomade » illégal et deux ans après la décision rendue par le Comité européen des droits sociaux dans la réclamation *Cohre c. Italie*, concluant que l'Etat italien avait manqué à ses obligations.

177. Conçu pour accueillir jusqu'à 880 personnes dans quelque 160 unités d'habitation – d'une superficie de 40m² pour les plus grandes -, le camp de La Barbuta possédait toutes les caractéristiques d'un grand camp isolé. Coincé entre une voie de chemin de fer, le

[156] Rapport annuel 2017 de l'Associazione 21 luglio, consultable à l'adresse suivante : http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2017-26-mila-rom-emergenza-abitativa-2/

[157] Voir les rapports d'Amnesty International, *The wrong answer* (La mauvaise réponse) et *Double standards* (Deux poids, deux mesures), consultables aux adresses respectives suivantes : https://www.amnesty.org/en/documents/EUR30/001/2010/en/ et https://www.amnesty.org/en/documents/EUR30/008/2013/en/. Pour les centres d'accueil réservés aux Roms voir http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/05/centridiraccoltaspa.pdf.

périphérique de Rome et les pistes de l'aéroport de Ciampino, il était situé loin des autres quartiers et dans une zone où il était impossible de construire des immeubles résidentiels. Les commerces, écoles et services de santé les plus proches se trouvaient dans la ville de Ciampino, à environ 2,5 km. Pour se rendre où que ce soit à partir du camp, les habitants devaient marcher le long d'une route principale dépourvue de trottoir. Les organisations non gouvernementales locales se sont inquiétées de ce que la pollution atmosphérique et sonore liée à la proximité de l'aéroport ne représente un risque pour la santé et la sécurité des habitants. Le sentiment de ségrégation se trouvait renforcé par la présence de clôtures érigées tout autour du camp[158].

178. Durant la période d'application du Plan nomade à Rome, des familles roms qui souhaitaient obtenir un logement social ont été victimes de discrimination de la part de la municipalité, qui a donné la priorité à des critères d'attribution que les Roms vivant dans des camps ne pouvaient pas remplir – il fallait avoir été expulsé d'un logement selon une procédure légale et ne pas être en mesure de payer un loyer sur le marché immobilier privé –, ce qui les a empêché de figurer en tête des listes de candidats à un logement social (voir Annexe 3) alors même qu'ils vivaient dans des conditions déplorables et que, bien souvent, ils avaient été expulsés par la force de campements sauvages. Même après l'adoption, le 31 décembre 2012, de nouveaux critères d'attribution privilégiant les plus mal logés par rapport à ceux qui avaient été légalement expulsés d'un logement privé, la municipalité a édicté des directives relatives à l'interprétation des critères qui ont fait en sorte que les Roms vivant dans les camps ne puissent jamais satisfaire au critère principal, à savoir vivre dans des conditions extrêmement défavorisées. Ce n'est qu'après que la Commission européenne eut demandé des éclaircissements à ce sujet en juin 2013 que la municipalité a pris des mesures pour retirer les directives et garantir aux Roms un accès égal au parc de logements sociaux de la capitale. Depuis, des occupants des camps ont déclaré à Amnesty International avoir ouï dire que quelques familles roms avaient obtenu un logement social. Amnesty International a appris qu'une famille, interrogée alors qu'elle vivait dans le camp autorisé de Salone, s'était vu attribuer un logement social[159]. Les autorités compétentes n'ayant pas recueilli de données à ce sujet, le nombre exact de ces familles n'est pas connu.

179. Les effets de ces politiques de logement discriminatoires qui ont été suivies pendant de nombreuses années – combinant relégation dans des camps spécifiques et exclusion des logements sociaux – persistent et le double système de logement, l'un pour les Roms, l'autre pour les non-Roms, demeure malgré l'intention affichée des administrations successives de changer de cap.

6.1.2 ADMINISTRATION DE IGNAZIO MARINO, MAIRE DE 2013 A 2015

180. En effet, en dépit d'un certain nombre de déclarations, notamment lors d'une réunion avec Amnesty International en octobre 2013[160], faisant état de l'abandon du Plan nomade et de la volonté de s'inspirer des principes de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms dans l'élaboration des politiques de logement les concernant, le conseil municipal de centre-gauche issu des élections locales de juin 2013 et dirigé par le maire Ignazio Marino

[158] Comme dans tous les autres grands camps autorisés de la capitale, les clôtures étaient à l'origine équipées de caméras de vidéo-surveillance, mais celles-ci sont actuellement en panne.

[159] Voir le cas de Miriana dans *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013.

[160] Voir le site d'Amnesty International

n'a guère cherché à lutter contre la ségrégation et la triste réalité de la vie dans les camps, héritage des années de mise en œuvre du Plan nomade, si bien que la situation de nombreuses familles roms désireuses de quitter ces camps mais n'ayant pas les moyens d'accéder à d'autres solutions d'hébergement n'a pas changé.

181. Tout en prenant des mesures pour s'attaquer à l'important et urgent problème du logement qui sévissait de manière générale dans la capitale et qui touchait des milliers de familles non Roms, la municipalité dirigée par le maire Marino n'a pas fait bénéficier les Roms de ces nouvelles dispositions ni des allocations de logement, et n'a pas proposé des options alternatives susceptibles de faciliter le départ des camps et le transfert de leurs occupants dans des logements convenables.

182. Face à la perspective de devoir déplacer les familles roms qui vivaient dans le camp délabré de la Via della Cesarina, en raison des conditions épouvantables qui y régnaient, la municipalité leur a uniquement proposé de les réinstaller dans un camp rénové. Amnesty International a visité le camp de la Via della Cesarina en 2012. La santé et la sécurité de ses occupants étaient menacées par le mauvais état des infrastructures et des logements[161]. En novembre 2013, des membres de la Commission sénatoriale de défense des droits de l'homme[162] se sont rendus dans le camp ; un mois plus tard, en décembre 2013, il a finalement été fermé pour rénovation.

183. Durant les travaux de rénovation, les 137 personnes qui y vivaient ont été transférées au centre d'accueil de la Via Visso, ironiquement baptisé « Best house Rom » (Maison idéale des Roms). Ce centre a ouvert ses portes en 2012 et a servi jusqu'en novembre 2015 à accueillir temporairement des Roms expulsés de camps, en particulier de celui de la Via del Baiardo, ainsi que des familles du camp de la Via della Cesarina[163]. En mars 2014 l'Associazione 21 luglio a décrit les conditions de vie inacceptables qui régnaient dans le centre, soulignant qu'il était constamment surpeuplé, que chaque occupant y disposait de moins de trois mètres carrés et que le manque de fenêtres et d'ouvertures ne permettait pas d'avoir suffisamment d'air et de lumière[164]. En janvier 2015, des membres de la Commission sénatoriale de défense des droits de l'homme (Commissione per la tutela dei diritti umani del Senato), accompagnés du conseiller municipal chargé des affaires sociales à Rome, se sont rendus dans ce centre. Ils ont demandé sa fermeture pour des questions d'hygiène et de sécurité, ajoutant que les quelque 300 Roms qui y vivaient devaient être relogés dans des conditions plus dignes[165].

184. En novembre 2015, le centre a été fermé sur ordre des autorités en charge de la lutte contre la corruption qui enquêtaient sur des allégations d'activités criminelles commises par la coopérative qui en assurait la gestion, contraignant de ce fait la municipalité de Rome à se passer de ses services. Ses occupants ont été transférés dans un autre centre mono-

---

[161] Voir En marge : Les Roms, victimes d'évictions forcées et de ségrégation en Italie, Amnesty International, Index : EUR 30/010/2012.

[162] Voir https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/notizie/2018/RELAZIONE_FINALE.pdf,, p. 50.

[163] http://www.21luglio.org/cera-una-volta-il-best-house-rom

[164] Senza luce. Rapporto sulle politiche della Giunta Marino, le comunità rom e sinte nella città di Roma e il "Best House Rom" (marzo 2014) http://www.21luglio.org/senza-luce-rapporto-sulle-politiche-della-giunta-marino-le-comunita-rom-sinte-nella-citta-roma-il-best-house-rom-marzo-2014/

[165] Voir https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/notizie/2018/RELAZIONE_FINALE.pdf, p. 52.

ethnique, celui de « La Cartiera », Via Salaria ; les autorités municipales tenteront d'expulser de nombreuses familles de ce centre en 2016, lors de sa fermeture (voir Annexe 1, point 5.1.5). Finalement, après que la Cour européenne des droits de l'homme eut provisoirement mis fin aux expulsions en décrétant des mesures provisoires, les autorités municipales ont relogé la plupart des familles. Toutefois, 38 personnes, dont 10 enfants, ont été évacuées de force et se sont retrouvées à la rue en août 2016, lorsque le centre a définitivement été fermé (voir point 5.1.5).

185. L'administration Marino n'ayant pas réussi à mettre un terme à la ségrégation dont les Roms faisaient l'objet depuis les mesures prises par l'équipe municipale précédente, les organisations Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) et Associazione 21 luglio ont demandé à la chambre civile du Tribunal de Rome de déclarer discriminatoire et illicite le logement des Roms dans le camp de La Barbuta, comme dans tous les autres camps de Rome. Amnesty International a soutenu la demande et présenté un mémoire à l'appui de celle-ci[166]. Le 30 mai 2015, dans un arrêt qui a fait date, la chambre civile a conclu que la municipalité de Rome avait fait preuve de discrimination vis-à-vis des familles roms en les logeant dans le camp de La Barbuta. Elle a prié les autorités concernées de mettre fin à ce traitement discriminatoire.

186. D'autres éléments de preuve attestant de pratiques et politiques discriminatoires concernant l'utilisation des camps autorisés sont également ressorties d'une décision rendue par la chambre pénale du Tribunal de Rome en juillet 2015[167]. Le tribunal a ordonné que les enquêtes ouvertes à l'encontre de plusieurs occupants roms vivant dans des camps autorisés de Rome soient classées sans suite. Ces enquêtes concernaient des allégations portées contre certains occupants accusés de dissimuler des sommes d'argent et d'invoquer une prétendue pauvreté pour obtenir l'aide de la municipalité dans la recherche d'une solution d'hébergement.

187. Le juge a toutefois estimé qu'un tel délit n'avait pu être commis au motif que les autorités chargées de l'enquête et des poursuites n'étaient pas en mesure de produire un quelconque document montrant que les familles avaient demandé à être placées dans un camp. Au contraire, elles y avaient été amenées à la suite d'une décision prise unilatéralement par les autorités, sans aucune vérification (sans même demander une déclaration écrite des intéressés) quant à l'état de dénuement de la famille. L'organisation réclamante allègue que cette décision prouve que la municipalité de Rome a longtemps proposé des places d'hébergement dans les camps non pas en raison de l'indigence des familles mais de leur appartenance à un même groupe ethnique, celui des Roms.

188. Le départ du maire Marino, qui a quitté ses fonctions en octobre 2015, a été suivi d'une crise politique consécutive à l'ouverture d'enquêtes criminelles pour faits de corruption liés à des contrats du secteur public qui ont entraîné des arrestations et mises en examen de conseillers et employés de la municipalité[168]. Le Gouvernement a alors demandé au préfet Tronca de diriger la ville jusqu'aux élections prévues en juin 2016.

189. Lors d'une rencontre organisée avec Amnesty International en février 2016, le Sous-commissaire aux affaires sociales et au logement de la municipalité de Rome a déclaré qu'un plan était en cours d'élaboration pour faciliter la déségrégation des occupants du camp de La Barbuta, ainsi que du petit camp de Monachina, mais sans évoquer le sort de

[166] Voir le site d'Amnesty International.

[167] http://roma.repubblica.it/cronaca/2016/11/05/news/roma_assolti_56_rom_finti_poveri_nei_conti_5_milioni_di_euro-151387254/

[168] Voir, entre autres, https://www.theguardian.com/world/2015/oct/08/rome-mayor-resigns-amid-expenses-scandal-ignazio-marino.

familles vivant dans les autres camps. Il n'a pas fait état des options possibles ni des moyens à mettre en place par les autorités, pas plus que d'un quelconque processus de consultation. Dans les mois qui ont suivi, aucune autre mesure concernant la fermeture des camps n'a été prise jusqu'aux élections municipales tenues en juin 2016.

6.1.3 ADMINISTRATION DE VIRGINIA RAGGI, MAIRE EN PLACE DEPUIS JUIN 2016

190. L'administration actuelle que dirige Virginia Raggi en qualité de maire a engagé, en novembre 2016, un processus formel visant à intégrer les Roms dans la société romaine. Il s'agissait à l'origine de lancer des consultations en vue de l'élaboration d'un plan d'action tendant à fermer progressivement les camps et centres de la capitale, et à favoriser l'intégration des Roms[169]. Sur le papier, le plan, publié en mai 2017, se démarquait des politiques antérieures de ségrégation et d'exclusion. Il respectait à la lettre la Stratégie pour l'intégration des Roms et abordait les quatre domaines essentiels que sont le logement, le travail, l'éducation et la santé. Concernant plus particulièrement le logement, le plan prévoyait la mise en place de « filières d'intégration » destinées à aider les familles ayant exprimé leur souhait de quitter les camps, la recherche de solutions d'hébergement alternatives et l'adoption de mesures destinées à soutenir matériellement les personnes en situation de besoin. D'autres mesures, telles que le retour volontaire dans le pays d'origine des Roms arrivés plus récemment, étaient également envisagées, ainsi que des transferts, toujours sur une base présumée volontaire, vers d'autres villes[170]. Aux termes du plan, les camps de La Barbuta et de La Monachina seraient les deux premiers où serait déployé un processus expérimental qui se verrait allouer une enveloppe de 3,8 millions d'euros par le Programma Operativo Nazionale (PON) Metro 2014-2020, financé par l'Union européenne[171].

191. Pourtant, malgré les intentions déclarées de l'administration actuelle, non seulement la réalité qui est celle des familles roms sur le terrain n'a pas évolué, mais les conditions de vie dans les camps autorisés et « tolérés » se sont considérablement dégradées, en raison notamment des coupes opérées dans les services sociaux par la municipalité suite à une grave crise financière, dont elle n'est toujours pas sortie[172]. En 2017, un incident sur le réseau d'assainissement du camp de Castel Romano a entraîné une inondation du site ; de plus, l'approvisionnement en eau de ses occupants n'a été assurée qu'occasionnellement, en raison de problèmes liés au système de purification d'eau. Une question parlementaire a été déposée à ce sujet en septembre 2017, dénonçant les graves problèmes de santé et d'hygiène rencontrés par les occupants du camp, dans lequel des cas de gale et autres maladies ont été signalés[173].

192. L'exemple du camp de Camping River qui, après plusieurs tentatives infructueuses, a finalement été évacué par la force et fermé par la municipalité romaine le 26 juillet 2018,

---

[169] Voir Deliberazione n° 117 - Istituzione del Tavolo cittadino per l'inclusione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti, document consultable à l'adresse suivante : www.comune.roma.it/resources/cms/documents/DGC Delib 117 16 12 2016.pdf.

[170] « Piano di indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinte e Caminanti" descritto nella Delibera della Giunta Capitolina n.105 del 26 maggio 2017, document consultable à l'adresse suivante : http://www.agenziaradicale.com/images/DGC10526052017.pdf

[171] http://www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e/

[172] Associazione 21 luglio, Rapporto annuale 2017, http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2017-26-mila-rom-emergenza-abitativa-2/

[173] Pour une description détaillée des expulsions forcées et des événements qui y ont conduit et qui en ont résulté, voir la conférence de presse donnée au Parlement italien par Associazione 21 luglio et quelques journalistes, compte-rendu consultable à l'adresse suivante : http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0862/leg.17.sed0862.allegato_b.pdf.

est également symptomatique de l'incapacité des autorités à fermer les camps en respectant les normes relatives aux droits de l'homme. Le camp a été évacué de force alors que la Cour européenne des droits de l'homme avait ordonné aux autorités de suspendre les expulsions jusqu'au lendemain[174].

193. En 2017, la municipalité devait renouveler le contrat relatif à la gestion du camp autorisé de Camping River. N'étant pas en mesure de procéder à l'appel d'offres prévu par la loi pour le choix d'un gestionnaire, elle a décidé d'ajouter le site de Camping River aux camps que le nouveau plan avait prévu de fermer en priorité[175]. Le 4 juillet, elle a notifié à ses occupants – plus de 300 personnes - la fermeture prochaine du camp, leur indiquant qu'ils devraient l'avoir quitté le 30 septembre 2017 au plus tard. Selon l'Associazione 21 luglio, toutes les familles ont ensuite été invitées à une réunion avec les services sociaux, durant laquelle elles se sont vu proposer une aide financière, tel que décrite dans le plan, à condition de prouver qu'elles avaient obtenu un contrat de location ou de produire tout autre document attestant qu'elles avaient trouvé une solution d'hébergement dans un centre d'accueil. Elles n'ont reçu ni assistance ni soutien pour rechercher un logement convenable. Faute de pouvoir obtenir de tels contrats nécessitant des garanties financières (et sans compter les préjugés empêchant les Roms d'accéder au marché locatif privé dans des conditions d'égalité avec les autres citoyens[176]), la grande majorité des familles n'a pu quitter le camp dans les délais impartis. Le gestionnaire a cessé ses activités dans le camp fin 2017 et la zone a alors été considérée comme un terrain privé occupé, et non plus comme un camp autorisé. La municipalité a mis fin à tous les services et s'est engagée à assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement jusqu'au 30 juin 2018. Lorsque la distribution d'eau a elle aussi été coupée, les occupants se sont trouvés dans une situation de plus en plus désespérée[177]. Le 13 juillet 2018, le maire a signé l'ordre d'évacuer toutes les personnes encore présentes dans le camp, en raison de la détérioration de la situation sanitaire qui, du fait des conditions météorologiques que connaissait Rome à ce moment, pouvait menacer la santé des occupants - problème qui, à l'évidence, avait été aggravé par la décision des autorités d'interrompre l'approvisionnement en eau. Trois occupants du camp ont demandé à la Cour européenne des droits de l'homme de prendre des mesures au titre de l'article 39 de son règlement pour stopper temporairement les expulsions. La Cour a accédé à leur demande le 23 juillet et ordonné la suspension des expulsions jusqu'au 27 juillet ; elle a également demandé aux autorités de lui fournir des informations sur les solutions de relogement proposées aux occupants. A l'issue d'une réunion avec le Ministre de l'Intérieur, le maire de Rome a procédé à l'évacuation du camp par la force le 26 juillet. Quelques familles

---

174 https://www.amnesty.org.uk/press-releases/italy-cruel-and-callous-roma-eviction-defies-european-court-ruling ; voir aussi https://www.theguardian.com/world/2018/jul/26/italian-police-clear-roma-camp-despite-eu-ruling-requesting-delay.

175 Deliberazione 146 Modifiche al "Piano di indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Caminanti" approvato con deliberazione della Giunta Capitolina n. 105 del 26 maggio 2017. Estensione delle misure sperimentali per l'inclusione sociale agli ospiti del Villaggio attrezzato "Camping River". Document consultable à l'adresse suivante : http://www.carteinregola.it/index.php/istituzioni/roma-capitale/la-giunta/accade-in-campidoglio/le-delibere-della- giunta-raggi/

176 Voir *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013.

177 Voir Associazione 21 luglio, Rapporto annuale 2017, document consultable à l'adresse suivante : http://www.21luglio.org/21luglio/rapporto-annuale-2017-26-mila-rom-emergenza-abitativa-2/, et compte-rendu des délibérations sur la fermeture du camp, consultable à l'adresse suivante : http://www.romatoday.it/politica/camping-river-nuova-delibera-chiusura-campo.html.

ont accepté des solutions de relogement qui impliquaient la séparation de la cellule familiale, tandis qu'une centaine de personnes, dont de nombreux enfants, se sont retrouvées à la rue, sans aucune offre d'hébergement.

194. La requête formée par les trois anciens occupants du camp, qui avaient sollicité des mesures provisoires pour atteinte à leurs droits au regard de la Convention européenne des droits de l'homme à la suite de leur expulsion du site de Camping River, est actuellement pendante devant la Cour[178].

195. En ce qui concerne Camping River, la municipalité n'a pas véritablement consulté les familles quant aux solutions de relogement adéquates qui pourraient être envisagées, et la simple offre de l'aide pécuniaire prévue par le nouveau plan (800 euros par mois pendant deux ans) s'est avérée insuffisante pour les familles qui n'ont pas réussi à obtenir un contrat de location sur le marché privé en raison a) du manque de garanties financières[179] et b) des préjugés qui subsistent à l'encontre des Roms et leur rendent l'accès au logement privé extrêmement difficile. La seule autre offre proposée par les autorités, à savoir une aide au retour vers la Roumanie, n'a été acceptée que par 19 personnes.

196. Le cas de Camping River montre en outre que l'absence de garantie de maintien dans les lieux demeure un problème majeur pour les familles qui vivent dans les camps autorisés, en ce qu'elles peuvent être priées de partir dans de brefs délais, sur la base d'une décision administrative dans laquelle elles sont considérées ne jouir d'aucun droit.

197. D'après les informations disponibles, la municipalité ne semble pas envisager d'améliorer ou de modifier les conditions de vie des autres camps autorisés et tolérés, de sorte que des centaines d'adultes et d'enfants sont condamnés à continuer de vivre dans des lieux isolés et inadaptés au cours des années à venir.

6.2 GIUGLIANO

198. La ville de Giugliano, dans la province de Naples, en Campanie, compte environ 120 000 habitants. Les communautés roms sont présentes dans la région depuis une trentaine d'années.

199. Entre 2004 et 2006, la municipalité a décidé d'aménager dans la zone industrielle de la ville un camp destiné aux Roms, composé de 24 logements. En mars 2011, ceux-ci ont été attribués à 22 des 75 familles qui avaient répondu à une offre publique et démontré qu'elles remplissaient certaines conditions. Les 53 autres familles n'ont pas eu de logement et ont continué, au cours des années qui ont suivi, à installer différents campements sauvages d'où elles ont été régulièrement évacuées de force[180].

---

[178] Pour une description détaillée de l'expulsion et des événements qui y ont conduit et qui en ont résulté, voir la conférence de presse donnée au Parlement italien par l'Associazione 21 luglio et quelques journalistes, compte-rendu consultable à l'adresse suivante : http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0862/leg.17.sed0862.allegato b.pdf.

[179] L'article 11de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 autorise le propriétaire à demander jusqu'à trois mois de loyer à titre de dépôt de garantie en plus du loyer dû pour le mois en cours.

[180] Città di Giugliano, Deliberazione del Commissario Prefettizio N.10, Progetto preliminare per l'allestimento di un'area in località Masseria del Pozzo, adibita a campo sosta temporanea a bassa soglia di accoglienza per la popolazione Rom, 6 décembre 2012, document consultable à l'adresse suivante : http://www.comune.giugliano.na.it/commissario/consiglio/delibera_n10.pdf. Voir également, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - Resoconto sommario n. 37 del 05/03/2014, Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale:

200. En décembre 2012, la municipalité a décidé de construire un nouveau camp à Masseria del Pozzo, afin d'y héberger temporairement des personnes d'origine rom (dans les décisions officielles relatives au nouveau camp, les « Roms » étaient explicitement désignés comme groupe cible)[181]. Les travaux se sont achevés entre mars et avril 2013 – soit 17 mois après l'expiration du décret « Urgence Nomade » et 14 mois après l'adoption de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms –, et les Roms ont été transférés dans le camp[182]. Comme indiqué ci-dessus (voir le point intitulé « Evictions forcées »), le camp de Masseria del Pozzo a été construit dans une zone qui pose de gros problèmes en termes de santé et de sécurité en raison de la proximité de décharges contenant des déchets toxiques. Il est de notoriété publique - et plusieurs enquêtes policières l'ont confirmé - que les décharges situées dans cette zone (connue sous le nom de « Terra dei fuochi ») sont utilisées depuis des années pour se débarrasser illégalement de déchets industriels toxiques provenant de différentes régions d'Italie[183].

201. Aucun logement n'a été proposé aux familles ; celles-ci ont eu uniquement un accès à des toilettes et autres infrastructures de base communes, en nombre insuffisant pour répondre à leurs besoins ; elles ont par contre été autorisées à ériger des constructions sommaires ou à installer des caravanes sur le terrain. La municipalité a adopté un « Règlement relatif au fonctionnement de l'aire d'accueil temporaire des nomades dans la ville de Masseria del Pozzo »[184], qui autorise une durée de séjour maximale de 60 jours, renouvelable quatre fois.

202. Dans les mois qui ont suivi, les conditions de vie se sont détériorées et le camp est devenu inhabitable en raison de l'inadéquation des infrastructures d'assainissement et des réseaux d'eau et d'électricité.

203. La dégradation des conditions de vie dans le camp a été sévèrement critiquée par plusieurs observateurs[185]. En mars 2014, une délégation de la Commission extraordinaire des droits

---

audizione di rappresentanti di associazioni sulla condizione del campo rom di Giugliano (Napoli), document consultable à l'adresse suivante : https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=00750896&part=doc_dc-sedetit_pi-genbl_sdicsleimdtdduviienr&parse=no&_sm_au_=iVVSZq5QHHt47Q4M.

[181] Città di Giugliano, Deliberazione del Commissario Prefettizio N.10, Progetto preliminare per l'allestimento di un'area in località Masseria del Pozzo, adibita a campo sosta temporanea a bassa soglia di accoglienza per la popolazione Rom, 6 décembre 2012, document consultable à l'adresse suivante : http://www.comune.giugliano.na.it/commissario/consiglio/delibera_n10.pdf

[182] Città di Giugliano in Campania, Deliberazione della Commissione Straordinaria, N.120, 19 décembre 2013, document consultable à l'adresse suivante : http://www.comune.giugliano.na.it/commissario/commissione/2013/delibera_n120.pdf

[183] Agenzia regionale protezione ambientale Campania (ARPAC), microsite sur la "Terra dei fuochi", http://www.arpacampania.it/web/guest/1084, ARPAC, Terra dei fuochi: Relazione sulle attività svolte dal 23.12.2013 al 29.01.2015, http://www.arpacampania.it/documents/30626/0/TDF%20RELAZIONE%20ALLEGATA%20AL%20DECRETO%2012%20FEBBRAIO%202015.pdf, ARPAC, Terra dei Fuochi: primi risultati delle indagini, ARPA Campania Ambiente, 15 février 2015, http://www.arpacampania.it/documents/30626/0/articolo%20dal%20magazine%20n.3-2015.pdf

[184] Città di Giugliano, Deliberazione del Commissario Straordinario, N.33, 26 mars 2013, document consultable à l'adresse suivante : http://www.comune.giugliano.na.it/commissario/consiglio/2013/delibera_n33.pdf. Le règlement peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.comune.giugliano.na.it/allegati/3235Regolamento_ROM.pdf.

[185] Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - Resoconto sommario n. 37 del 05/03/2014, Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione di rappresentanti di associazioni sulla condizione

de l'homme du Sénat italien s'y est rendue et a publiquement déploré la situation, la qualifiant de « honte intolérable », non seulement en raison de la contamination de la zone, mais aussi du fait que les occupants du camp, dont la moitié était des enfants, étaient totalement livrés à eux-mêmes[186].

204. En octobre 2015, la justice a ordonné la saisie du camp et l'évacuation des familles par la municipalité. Le 19 février 2016, des représentants d'Amnesty International se sont rendus à Masseria del Pozzo et ont constaté la fragilité des canalisations d'eau et du système d'approvisionnement en électricité. Ils ont estimé que les conditions de vie étaient globalement inférieures aux normes, rendant le camp impropre à l'habitat humain. De nombreux occupants se plaignaient de l'odeur insupportable due, selon eux, aux biogaz et autres émanations non identifiées se dégageant régulièrement du site d'enfouissement de déchets situé non loin de là.

205. Face à la décision judiciaire ordonnant la fermeture du camp[187], la municipalité de Giugliano, plutôt que de lancer une véritable consultation afin de rechercher des solutions de relogement adéquates pour la communauté rom, a signé en février 2016 avec le ministère de l'Intérieur un protocole relatif à un « projet d'intégration sociale et de logement des Roms dans la ville de Giugliano di Campania ». Ce projet se voulait certes conforme à la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, mais Amnesty International a dit craindre qu'il s'agisse en fait d'une feuille de route appelée à déboucher sur la création d'un nouveau camp mono-ethnique. En effet, la seule mesure programmée par le protocole semblait être l'aménagement d'un camp destiné à accueillir uniquement des familles roms – soit 236 personnes en tout - dans 44 unités préfabriquées, mesure financée à hauteur de 1,3 million d'euros par le ministère de l'Intérieur et la Région de Campanie. Rien ne prévoyait de favoriser l'insertion sociale, à moyen et long terme, de la communauté rom en lui donnant accès à des logements convenables. Bien que certaines mesures d'intégration fussent envisagées dans le projet, aucune enveloppe ne semblait avoir été dégagée à cet effet.

206. Dans les mois qui ont suivi, les conditions de vie dans le camp de Masseria del Pozzo ont continué d'empirer, alors que le nouveau camp n'avait toujours pas vu le jour. En juin 2016, la municipalité de Giugliano a décidé d'évacuer par la force les familles roms installées à Masseria del Pozzo dans les conditions décrites plus haut sous le point intitulé « Evictions forcées ». Les autorités ont donc bel et bien transféré les familles d'un camp autorisé construit sur un site d'enfouissement de déchets toxiques vers un campement sauvage implanté sur un terrain privé qui abritait autrefois une manufacture de feux d'artifice, et qui était infesté de rats, mal desservi en eau et en électricité, et doté d'installations sanitaires insuffisantes.

207. Amnesty International a été témoin des conditions de vie déplorables qui régnaient sur ce nouveau site en juin 2016, peu après l'arrivée de ses occupants (voir ci-dessus, Annexe 1, point 5.4). L'organisation s'est à nouveau rendue dans le camp le 28 février, le 2 mars et en juin 2017 pour constater que les familles vivaient toujours dans de très mauvaises conditions, dans des caravanes et baraquements délabrés, sur une aire qui, aux dires des

---

del campo rom di Giugliano (Napoli), document consultable à l'adresse suivante : https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=00750896&part=doc_dc-sedetit_pi- genbl_sdicsleimdtdduviienr&parse=no&_sm_au_=iVVSZq5QHHt47Q4M ; voir aussi Città di Giugliano in Campania, Ordinanza Commissariale, N.49, 11 juin 2015.

[186] Manconi: Il campo rom di Giuliano è una vergogna intollerabile, 14 mars 2014, document consultable à l'adresse suivante : https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Comunicato%20stampa.pdf?_sm_au_=iVVSrDHJ5N0WkBTQ

[187] Voir le site d'Amnesty International.

occupants, était infestée de rats et de souris, avait tendance à se transformer en un vaste terrain de boue en cas de pluie, et où l'accès – limité - à l'électricité n'était possible que grâce au raccordement à un réseau privé qu'un prêtre du quartier avait apparemment fait installer à son nom. Seuls quelques robinets à usage commun assuraient l'alimentation en eau courante. Un petit nombre de toilettes portables avaient été installées, mais les familles semblaient utiliser des toilettes improvisées en bordure du site, ce qui posait à l'évidence un problème sanitaire. Les occupants ont déclaré - et le prêtre qui les a aidés l'a confirmé - que les enfants n'étaient inscrits dans aucune école du quartier et n'étaient plus scolarisés depuis des mois.

208. A chacun de ses passages dans le camp, Amnesty International a cherché à rencontrer, en vain, le maire de Giugliano. Lors du dernier en date, en juin 2017, les occupants du camp ont déclaré qu'il n'existait aucun document démontrant que la communauté ait été correctement consultée quant aux possibilités de relogement autres que dans un nouveau camp, spécialement destiné à accueillir des Roms. Ils ont ajouté qu'ils avaient entendu parler de la construction d'un nouveau camp, mais que les autorités n'avaient pas encore réussi à trouver un emplacement en raison de l'hostilité des voisins qui ne souhaitaient pas qu'un camp rom soit érigé dans les environs.

209. En novembre 2017, le Ministre de l'Intérieur a confirmé au Parlement que ses services continuaient de soutenir le projet de construction d'un nouveau camp pour la communauté rom de Giugliano, qualifié d'« éco-village », pour lequel notamment des fonds supplémentaires avaient été dégagés[188]. Le ministère a débloqué au total 700 000 euros pour le financement du camp, chiffré actuellement à quelque 2,5 millions d'euros (contre 1,3 million au départ), soit un coût de 57 000 euros pour chacune des 44 unités familiales.

210. En janvier 2018 cependant, conformément à une décision du Conseil d'Etat, il a été demandé à la municipalité de Giugliano de veiller à ce que le conseil municipal examine une proposition visant à organiser un référendum consultatif sur l'aménagement du nouveau camp destiné aux Roms, décrit comme un « éco-village »[189].

211. Suite à cette décision, le conseil municipal de Giugliano est convenu d'étudier un éventail plus large de possibilités d'hébergement, ainsi qu'il ressort du compte rendu d'une délibération faisant expressément référence aux engagements pris par l'Italie de lutter contre les camps et de respecter la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms[190].

212. Alors que la municipalité avait arrêté la nouvelle ligne de conduite à suivre, la communauté rom a dû faire face, début 2018, à des conditions climatiques extrêmes, marquées notamment par des pluies torrentielles qui ont inondé de grandes parties du camp, et par de longues périodes de températures très basses et par des chutes de neige[191]. En octobre 2018, la communauté rom vivait toujours sur le même site, dans des conditions

---

[188] Voir le communiqué de presse du ministère de l'Intérieur, à l'adresse suivante : http://www.interno.gov.it/it/notizie/ministero-dellinterno-sostiene-pienamente-progetto-villaggio- giugliano. Voir également la question parlementaire à l'adresse suivante : http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0893&tipo=stenografico.

[189] Voir la décision du Tribunal régional du Latium à l'adresse suivante : https://d1vyyhbjmp4puz.cloudfront.net/wp-content/uploads/2017/07/Sentenza-Mallardo.pdf.

[190] Comune di Giugliano, Delibera di Giunta n. 6 du 30 janvier 2018, à l'adresse suivante : http://giugliano.soluzionipa.it/openweb/pratiche/registri.php?codEstr=DEL. Plus de 5 000 habitants de Giugliano, inquiets de l'aménagement du nouveau camp, avaient signé une pétition demandant que la proposition soit soumise à référendum. Le refus de la municipalité a conduit à l'ouverture d'une action judiciaire administrative opposant la municipalité et les auteurs de la pétition.

[191] https://www.lindisponente.it/2018/02/08/giugliano-rom-nel-fango-vogliamo-tutele-lira-dei-cittadini/ https://www.youtube.com/watch?v=wMOUuAqyKJo et https://internapoli.it/gelo-a-giugliano-il-comune-aiuta-la-popolazione-rom-ed-i-senza-tetto/

totalement inacceptables, en violation des obligations incombant à l'Italie en vertu de l'article 31 de la Charte révisée. En septembre 2018, des informations ont fait état d'enfants du camp infectés par un streptocoque bêta-hémolytique ; en octobre 2018, le camp aurait été une nouvelle fois inondé, l'eau atteignant le plancher des caravanes et des habitations mobiles[192].

6.3 NAPLES

213. Les communautés roms sont installées à Naples depuis les années 70 et leur population s'élèverait actuellement à 2 500 personnes. Les familles sont pour la plupart installées dans des campements sauvages situés dans de grands immeubles qu'ils occupent, dans des conditions extrêmement précaires. En 2000, la municipalité a aménagé à Secondigliano, à l'intention des Roms, un camp autorisé baptisé « village solidaire », où vivent encore quelque 700 personnes. Des conteneurs font office de logements. L'eau, l'électricité, le gaz et les installations sanitaires sont fournis. Amnesty International s'est rendu dans le camp pour une courte visite en 2017. Si les logements semblent très rudimentaires mais d'un niveau suffisant, le camp, situé près d'une route très fréquentée, clôturé et accessible par un portail, est un parfait exemple de structure obéissant au principe de la ségrégation résidentielle. Un deuxième centre d'accueil réservé aux Roms a été ouvert par la municipalité en 2005 dans le quartier de Soccavo - le « Centro di Prima Accoglienza ex scuola G. Deledda », rebaptisé ensuite « Centro Comunale di Accoglienza e Supporto Territoriale per Rom Rumeni »[193].

214. En avril 2017, la municipalité a ouvert, Via del Riposo, un autre camp autorisé destiné aux Roms, officiellement qualifié de « centre temporaire de premier accueil » ("centro temporaneo di prima accoglienza") pour Roms d'origine roumaine. Le ministère de l'Intérieur a contribué à hauteur de 500 000 euros à son aménagement – ce qui a été confirmé à Amnesty International par le conseiller municipal en charge de la protection sociale[194]. Les autorités y ont transféré environ 200 personnes sur les quelque 1 300[195] qu'elles avaient évacuées de force du campement sauvage de Gianturco (voir ci-dessus, point 5.3). Le nouveau camp est situé à l'endroit-même où un autre camp rom avait été incendié en 2013. Des slogans anti-Roms ayant été peints sur les murs d'enceinte avant même l'arrivée des familles, les autorités ont déclaré à Amnesty International que des policiers seraient postés en faction devant le camp pendant un certain temps pour en protéger les occupants. Après s'y être rendue en février et en avril 2017, Amnesty International a estimé qu'il s'agissait d'un camp autorisé typique pour Roms et que, en tant que tel, les logements qu'il proposait n'étaient pas adéquats. Le camp est clôturé et isolé, et se compose de 28 conteneurs d'environ 20m², ce qui est insuffisant pour le nombre de personnes censées y loger. Le terrain sur lequel il se situe avait fait l'objet d'une saisie judiciaire car il servait au déversement illégal de déchets et les autorités avaient dû obtenir sa mainlevée pour pouvoir y édifier le camp[196].

215. La municipalité a déclaré à plusieurs reprises, notamment lors d'entretiens qu'elle a eus avec Amnesty International, que le placement des Roms dans le nouveau camp était une solution temporaire. Elle n'a cependant pas précisé ce qu'elle envisageait de faire pour que les familles puissent quitter le camp dans un certain délai et quelles solutions de

192 https://www.ilmattino.it/napoli/cronaca/degrado_campo_rom_e_allarme_epidemia-3984829.html et https://ilmattino.it/napoli/cronaca/allagato_campo_rom_giugliano_350_persone_bloccate_nelle_roulotte-4009826.html

193 http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15249

194 https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3059262017ENGLISH.pdf

195 Selon les données de la municipalité, 850 personnes vivaient dans le campement de Gianturco.

196 http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_annuale-2017_web.pdf

logement pourraient leur être proposées ultérieurement.

6.4 MILAN

216. On estime à près de 3 000 le nombre de Roms vivant à Milan. Jusqu'il y a peu, quelque 700 d'entre eux s'étaient installés dans les sept camps autorisés que les services municipaux leur avaient aménagés depuis la fin des années 80, à savoir Bonfadini, Chiesa Rossa, Idro, Impastato, Martirano, Negrotto et Novara. Le camp de Via Novara a été fermé en 2014 et celui de Via Idro en 2016 (voir, pour ce dernier, le point consacré plus haut aux évictions forcées)[197]. Au cours de la période d'application du décret « Urgence Nomade », qui a coïncidé avec le mandat de Letizia Moratti, maire de centre-droit, les Roms ont fait l'objet de centaines d'expulsions qui se sont déroulées dans un climat d'extrême hostilité, alimenté notamment par les propos anti-Roms tenus par un certain nombre de politiciens et responsables locaux[198]. A l'issue des élections de juin 2011, la mairie est passée aux mains d'un homme de centre-gauche, Guliano Pisapia. Si les discours anti-Roms des représentants des autorités locales se sont assagis, les expulsions n'ont pas cessé pour autant. En novembre 2012, la municipalité a approuvé les « Linee guida Rom, Sinti e Caminanti », c'est-à-dire les lignes directrices pour la mise en œuvre, au niveau local, de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms[199]. Ce document entendait favoriser l'insertion sociale des Roms, tout en empêchant la création de nouveaux campements sauvages et la pérennisation de camps installés récemment, grâce à des mesures d'« éloignement » (*allontanamento*) de leurs occupants – en pratique, par des expulsions à répétition. Ces lignes directrices prévoyaient également d'ouvrir des centres d'accueil proposant un hébergement collectif à ceux qui, suite à leur expulsion, se trouvaient en situation de besoin - les « centres d'urgence sociale » (*Centri di emergenza sociale*). Pour pouvoir loger dans un de ces centres, il fallait s'engager à respecter leur règlement et à participer à un programme axé sur l'acquisition d'une autonomie personnelle et sur l'insertion. Les lignes directrices envisageaient également la fermeture progressive de camps autorisés et, dans l'intervalle, insistaient sur la nécessité de faire respecter leurs règlements et d'y procéder à des contrôles de sécurité afin de pouvoir mieux surveiller leurs occupants[200].

217. A partir de 2012, par conséquent, alors que de nombreuses familles continuaient d'être expulsées et de se retrouver à la rue, la municipalité a tenté d'instaurer un nouveau système destiné à leur offrir un hébergement temporaire, système qui prévoyait deux étapes. Dans un premier temps, les intéressés étaient accueillis dans l'un des deux centres d'urgence sociale mis à disposition par la municipalité pour des hébergements temporaires d'urgence d'une durée de 40 jours au maximum, renouvelable cinq fois. S'ils respectaient le règlement du centre et participaient aux programmes d'insertion organisés par les services sociaux, ils pouvaient, dans un deuxième temps, s'installer dans un centre de vie autonome (*Centri per l'autonomia abitativa*), où les familles étaient plus indépendantes et avaient davantage d'intimité, mais restaient tenues de participer à des programmes spécifiques et de respecter le règlement du centre si elles voulaient obtenir une aide pour la recherche d'un logement indépendant.

218. Amnesty International s'est rendu dans le centre d'urgence sociale de la Via Barzaghi en juin 2013. Situé dans un bâtiment de la protection civile, ce centre dispose d'une entrée

---

[197] Naga, Nomadi per forza - Indagine sull'applicazione delle Linee guida Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Milano, http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/INVITI/Report_Nomadi%20per%20forza.pdf

[198] *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan* (Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, Index : EUR 30/022/2011

[199] http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee-Guida-Rom-Sinti-Caminanti_def.pdf

[200] http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee-Guida-Rom-Sinti-Caminanti_def.pdf

surveillée et propose aux familles roms des dortoirs ainsi que des cuisines et salles de bains communes. Les occupants se sont plaints du manque d'intimité, plusieurs familles se partageant un même espace, où les lits n'étaient séparés que par de petits meubles ou des cloisons de fortune.

219. Selon les données fournies par la municipalité, 1 182 personnes ont été accueillies dans les centres d'urgence sociale entre 2013 et septembre 2015, dont 979 Roms (83%) – les 17% restants étant composés de personnes de nationalités diverses, dont des Italiens expulsés de logements sociaux. Sur les 919 personnes qui ont quitté le centre durant cette période, seules 319 (93 familles) ont obtenu un hébergement à moyen terme, dans un centre de vie autonome, tandis que 380 (89 familles) ont été expulsées à l'expiration de la période maximale de séjour, soit parce que leur participation aux programmes d'insertion n'avait pas donné satisfaction, soit parce qu'elles avaient enfreint le règlement du centre[201].

220. Le premier centre de vie autonome, d'une capacité de 110 places, a ouvert ses portes Via Novara. Il a accueilli 146 personnes entre 2013 et septembre 2015. Sur les 50 (10 familles) qui ont quitté le centre, seules 11 se sont vu proposer une solution de relogement, tandis que les 39 autres ont été expulsées soit parce qu'elles étaient parvenues au terme de la durée maximale de séjour sans avoir rempli les objectifs fixés par le programme, soit parce qu'elles avaient enfreint le règlement du centre. Deux autres centres de vie autonome (de 80 et 30 places respectivement) ont ouvert en 2015 dans des bâtiments appartenant à des organisations non gouvernementales ou gérés par elles. Durant la même période, c'est-à-dire de 2013 à septembre 2015, 73 personnes ont été hébergées, pour deux ans maximum, dans des logements indépendants mis à disposition par des organismes caritatifs dans le cadre d'un accord passé avec la municipalité ; sur les 45 d'entre elles qui en ont été renvoyées, 25 se sont retrouvées à la rue, faute d'avoir accès à une autre forme d'aide au logement[202].

221. Ces données montrent que, même si les moyens investis dans les structures d'accueil destinées aux Roms (centres d'urgence sociale et centres de vie autonome) ont permis d'héberger temporairement (bien que dans des conditions parfois peu satisfaisantes en termes d'espace et d'intimité) des familles victimes d'expulsion, le fait que les programmes d'insertion n'aient pas été correctement organisés et financés a eu pour effet de remettre à la rue une majorité d'entre elles. Un grand nombre de ces familles s'est depuis réinstallée dans des campements sauvages, où elles vivent dans des conditions déplorables, sans garantie de maintien dans les lieux et exposées au risque d'expulsion. Malheureusement, les politiques locales ne permettent aux familles de bénéficier d'un hébergement d'urgence qu'une seule fois, ce qui signifie qu'en cas de nouvelle expulsion, elles risquent de se retrouver à la rue.

222. Des organisations non gouvernementales locales ont en outre établi que, dans plusieurs cas, les familles victimes d'expulsion n'avaient bénéficié d'aucun hébergement d'urgence, soit en raison du manque de places dans les structures d'accueil (ce fut le cas, par exemple, lors de l'évacuation du camp de Montefeltro-Brunetti le 25 novembre 2013), soit parce qu'elles avaient été encouragées, oralement, à quitter le camp avant les expulsions - le nombre d'individus pouvant bénéficier d'une aide d'urgence étant de ce fait inférieur au nombre réel de personnes concernées -, ou encore au motif que les autorités n'ayant pas prévenu les services sociaux des expulsions, ces derniers n'avaient pas eu le temps d'organiser l'accueil des intéressés dans des centres d'urgence[203].

[201] Rom, sinti e caminanti, Strategia, azioni e numeri dell'intervento del Comune di Milano 2013 – 2014 – 2015, Aggiornamento dati al 30 settembre 2015, présentation Powerpoint consultable à l'adresse suivante : http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/slides-rom- sinti-caminanti-bz-9-nov-2015.pdf

[202] *Idem*

[203] NAGA Nomadi per forza, pages 13 à 15

223. Amnesty International estime que, depuis l'adoption par les autorités milanaises les lignes directrices pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, la municipalité, tout en poursuivant en théorie des politiques visant à mener à bien cette Stratégie et à faire de l'insertion sociale des Roms une réalité, a en pratique privilégié le financement et la mise en place de mesures de sécurité, consistant notamment à procéder régulièrement à des opérations d'expulsion, et a continué de proposer aux personnes qui en sont victimes et ont besoin d'aide des solutions de relogement soumises à condition, temporaires, situées dans des endroits isolés et tout à fait insuffisantes.

224. Au moment de la rédaction du présent document, les autorités milanaises avaient l'intention de procéder à la fermeture des camps autorisés qui subsistent à Milan. Selon certaines informations, elles prévoient d'évaluer les conditions de sécurité dans les camps et de proposer des programmes d'insertion sociale et d'hébergement temporaire soumis à condition dans les centres d'urgence sociale et les centres de vie autonome. Les occupants auront, à compter de la date de fermeture des camps fixée dans l'arrêté pris par le conseiller en charge de la sécurité, 90 jours pour quitter les lieux, faute de quoi ils seront expulsés[204]. En mai 2018, l'actuel maire de centre-gauche de Milan, Giuseppe Sala, élu en juin 2016, s'est dit préoccupé par l'accroissement de la délinquance attribuée aux Roms et a déclaré aux médias que de nouveaux efforts seraient déployés pour réaliser des contrôles de sécurité dans les campements sauvages roms et dans les camps autorisés, afin d'accélérer leur fermeture[205]. Amnesty International craint que, sous prétexte de lutter contre la criminalité, la municipalité ne soit prête à procéder à davantage d'expulsions sans proposer aux familles concernées par ces mesures de sécurité d'alternatives adéquates de relogement, hormis un hébergement temporaire dans une structure située dans un lieu isolé.

[204] http://www.leggo.it/news/milano/campi_rom_milano_via_idro_via_negrotto-1625014.html

[205] https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/18_maggio_18/milano-sala-ora-basta-campi-rom-si-va-la-loro-chiusura-totale-468c0b8c-5ace-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml

7. ANNEXE 3 : ELEMENTS FACTUELS ATTESTANT DES INEGALITES D'ACCES AUX LOGEMENTS SOCIAUX ET DE L'APPLICATION DE CRITERES DISCRIMINATOIRES : LE CAS DE ROME

225. Très peu de familles roms vivraient dans l'un des 50 000 logements sociaux appartenant à la municipalité[206].

226. Au cours des 18 dernières années, la ville de Rome n'a proposé que deux offres publiques de logements sociaux, l'une en 2000 (offre close le 31 décembre 2009), et la plus récente, le 31 décembre 2012. Entre 2009 et 2012, personne n'a eu la possibilité de déposer une demande de logement social, quelle qu'ait été l'urgence de ses besoins en la matière.

227. L'offre publique de 2000 donnait la priorité aux familles qui avaient été légalement expulsées dans le cadre d'une procédure administrative pour motifs d'intérêt public, ou en vertu d'une procédure de droit civil s'il s'agissait d'un logement privé[207]. Une famille qui ne rentrait dans aucun de ces deux cas de figure n'avait quasiment aucune chance d'atteindre le score requis et de pouvoir espérer se voir octroyer l'un des très rares logements sociaux disponibles. Cette situation avait un effet discriminatoire indirect mais évident sur les familles roms qui, ne pouvant satisfaire à aucune de ces deux exigences, malgré les évacuations fréquentes des camps (et non de logements privés) dont elles faisaient l'objet, et en l'absence de toute garantie légale, se retrouvaient souvent à la rue[208].

228. Le 31 décembre 2012, lors de l'adoption de la nouvelle offre publique de logements

[206] *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013

[207] *Idem*

[208] *Idem*

sociaux, la municipalité de Rome a élargi l'éventail des critères utilisés pour définir l'ordre de priorité des demandes. Cette nouvelle offre privilégie les familles vivant dans des conditions fortement défavorisées, attestées comme telles par les autorités, et qui :

1. à la date de la demande, vivent depuis au moins un an sans interruption dans un foyer, un dortoir ou toute autre structure d'hébergement temporaire fournie par un organisme, un établissement ou une association caritative reconnue et agréée œuvrant dans le domaine de l'assistance publique (catégorie A1) ; ou
2. bénéficient d'une aide financière des services sociaux et vivent depuis au moins un an dans des conditions fortement défavorisées dans une structure inadéquate (dépourvue des services essentiels) où elles ont trouvé provisoirement refuge (catégorie A2) [209].

229. Les familles roms et les ONG travaillant aux côtés de ces communautés ont remarqué que le critère retenu pour la catégorie A1 semblerait pouvoir s'appliquer aux Roms vivant dans les camps autorisés de la capitale, ce qui leur laisse une chance de se voir attribuer un logement social. C'est pourquoi, de nombreuses familles vivant dans ces camps ont déposé une demande de logement social.

230. Cette situation a suscité une vive polémique au sein de la classe politique locale, au motif que l'offre publique semblait favoriser les Roms de manière disproportionnée. Pour éviter que les familles roms vivant dans les camps autorisés ne puissent revendiquer des points en catégorie A1, le service municipal en charge des politiques du logement a publié, le 18 janvier 2013, une circulaire interne apportent un certain nombre d'explications concernant l'offre publique[210]. Ce document précisait ainsi que la précédente liste de candidats établie à l'issue de la dernière offre de logements sociaux restait valable et que les logements disponibles seraient attribués alternativement aux familles les mieux classées sur les deux listes – l'ancienne et la nouvelle, qui n'avait pas encore été publiée. Il ajoutait que les « camps nomades » ne pouvaient répondre aux critères retenus pour la catégorie A1 car ils devaient être considérés comme des structures permanentes.

231. Les services sociaux romains ont, sur la base de cette circulaire, informé les familles roms qui sollicitaient leur aide pour déposer une demande de logement social qu'elles ne pourraient prétendre au score maximal. Selon les organisations non gouvernementales locales, certaines familles roms ont, de ce fait, présenté une demande sans faire valoir de points en catégorie A1 ou ont été dissuadées de soumettre une quelconque demande, car elles savaient que les candidats n'ayant pas obtenu le score maximal n'avaient aucune chance réelle de se voir attribuer un logement.

232. Le 30 janvier 2013, la maire de Rome, Sveva Belviso, a publiquement déclaré :

> « Pour dire les choses clairement, je … répète et souligne que cette administration n'a jamais envisagé de donner aux citoyens roms un accès préférentiel ou direct aux logements sociaux. Notre législation nationale prévoit que tout citoyen qui en a le droit et qui réunit les conditions requises peut demander à figurer sur la liste des candidats. Les Roms ne sont actuellement pas en mesure de répondre à ces conditions essentielles ».[211]

233. Cette approche discriminatoire et préjudiciable vis-à-vis des Roms a été ensuite renforcée par des propos similaires tenus par des conseillers municipaux soucieux de faire savoir que la ville n'avait pas prévu et/ou envisagé de permettre aux Roms vivant

[209] *Idem*
[210] *Idem*
[211] *Idem*

dans les camps autorisés d'accéder aux logements sociaux[212]. Ces déclarations ont été largement reprises dans les médias à l'époque[213].

234. La justification avancée dans la circulaire du 18 janvier 2013 pour expliquer que les camps autorisés ne pouvaient répondre aux critères retenus pour la catégorie A1 n'avait pas réussi à masquer son intention manifestement discriminatoire. L'affirmation selon laquelle les « camps nomades » devaient être considérés comme des « structures permanentes » était ambiguë. Elle ne précisait pas si la notion de « permanence » visait l'infrastructure physique du camp ou les droits d'occupation d'un logement. Dans le premier cas, définir les camps comme des structures permanentes n'avait aucun rapport avec les critères retenus pour la catégorie A1, puisque les points étaient donnés sur la base de l'attribution temporaire d'un logement. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire si elle affirmait que l'attribution d'un logement dans un camp était proposée comme une solution d'hébergement permanent, la circulaire du 18 janvier 2013 contredisait de manière flagrante plusieurs documents officiels soulignant que les camps ne pouvaient proposer qu'un logement temporaire.

235. Suite aux critiques formulées par Amnesty International et d'autres organisations, le conseiller municipal alors en charge des questions de logement, Daniele Ozzimo, a déclaré en mai 2014, en réponse aux questions de la Commission extraordinaire des droits de l'homme du Sénat, que la circulaire du 18 janvier ne serait pas appliquée pour établir la liste des familles susceptibles de bénéficier d'un logement social. Amnesty International a publiquement salué cette décision, relevant que certaines familles roms s'étaient vu attribuer un logement social grâce à la non-application de la circulaire, ce qui leur avait permis d'obtenir une meilleure place au classement [214].

236. Toutefois, le nombre de familles roms ayant quitté les camps pour s'installer dans des logements sociaux demeure faible, selon les associations et les organismes de logement locaux (les pouvoirs publics ne recueillant pas de données sur l'origine ethnique de celles et ceux qui accèdent à un logement social). La municipalité de Rome a indiqué que des logements sociaux avaient été attribués à certaines familles des camps. Cependant, interrogée par Amnesty International, elle n'a pas été en mesure de fournir des données chiffrées, arguant que « l'examen de la liste exigerait trop de travail et que l'appartenance ethnique des familles ne figurait pas dans les documents pertinents »[215].

237. Une autre préoccupation vient de ce que, pour remédier au problème urgent du logement dans la capitale, la municipalité romaine et la région du Latium ont pris des mesures qui ont eu pour effet de contourner le système officiel d'attribution des logements sociaux. En janvier 2014, les autorités régionales du Latium ont débloqué 250 millions d'euros pour financer un plan régional distinct en faveur du logement social, dont 200 millions au profit de Rome[216]. Cependant, ici aussi, les trois catégories de personnes éligibles ont été

---

[212] *Idem*

[213] *Idem*

[214] "Il comune di Roma disapplica la circolare discriminatoria sugli alloggi popolari ai rom. Soddisfazione di Amnesty International", Comunicato stampa, 9 maggio 2014, communiqué de presse consultable à l'adresse suivante: http://www.amnesty.it/Comune-Roma-disapplica-circolare-discriminatoria-alloggi-popolari-ai-rom

[215] *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013

[216] Delibera n.303, Giunta regionale del Lazio, 14 Gennaio 2014, relativa al Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale, http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_news/Piano_Straordinario_Emergenza_Abitativa.pdf

définies de manière à discriminer indirectement les Roms, puisqu'il s'agissait de donner la priorité a) aux personnes en attente d'un logement social sur la base de l'offre publique de 2000, b) aux personnes qui, au 31 décembre 2013, vivaient dans un centre d'aide au logement temporaire et c) aux personnes qui, à la même date, occupaient un bien public ou privé non destiné à un usage d'habitation (« impropriamente adibiti ad abitazione »).

238. La première catégorie n'incluait pas les Roms vivant dans les camps, car seules les personnes expulsées d'un logement loué à titre privé pouvaient obtenir la note nécessaire pour se voir attribuer un logement social dans le cadre de l'offre de 2000, comme indiqué ci-dessus.

239. La deuxième catégorie, qui concernait les personnes hébergées dans l'un des 31 centres municipaux d'aide au logement temporaire, excluait les familles roms vivant dans les camps et celles dirigées vers des foyers servant spécifiquement à héberger des Roms après une expulsion.

240. La troisième catégorie, qui semblait viser les familles occupant illégalement un immeuble, pourrait potentiellement concerner les familles roms vivant dans certains campements sauvages, mais pas celles des camps autorisés.

241. Il est préoccupant de constater que de telles sommes ont été allouées par ce système parallèle, qui perpétue l'exclusion des Roms, alors que le principal organisme de logement social ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est donc pas en mesure de répondre à la demande pressante de dizaines de milliers de familles[217].

242. Les autres mesures prises par la municipalité de Rome pour venir en aide aux personnes en quête d'un logement tendent également, dans une large mesure, à discriminer indirectement les Roms. Il s'agit notamment du *Piano di intervento per il sostegno abitativo* adopté en mai 2014[218], qui octroie des allocations logement (« Contributo all'affitto » et « Buono casa ») à des individus répertoriés comme nécessitant un logement.

243. « Contributo all'affitto » est une allocation versée aux familles pour leur permettre de louer un logement. Elle est réservée à ceux qui ont été expulsés d'un logement loué à titre privé ou qui ont dû quitter leur domicile suite à une catastrophe naturelle ou à une expulsion motivée par des questions de sécurité[219]. Seul un très petit nombre de familles roms peut donc en bénéficier, étant donné que la grande majorité ne loue pas de logement privé et ne remplit donc pas les conditions formelles requises.

244. « Buono casa » est une allocation logement destinée à faciliter l'accès au logement locatif des familles résidant actuellement dans l'un des 31 centres municipaux d'aide au logement temporaire. Ainsi qu'il a déjà été expliqué, ni les camps autorisés ni les structures utilisées pour héberger temporairement les Roms ne répondent à la définition de ces centres. Les familles roms qui y vivent n'ont donc pas accès à l'allocation « Buono Casa ».

245. De telles politiques et pratiques discriminatoires qui, à la connaissance d'Amnesty International, n'ont pas été foncièrement modifiées par l'actuelle administration, sont contraires aux obligations incombant à l'Italie au titre de l'article 31 de la Charte révisée, ainsi que d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et

[217] *Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma* (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013

[218] https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/sostegno_abitativo.pdf

[219] Delibera del Consiglio Comunale n. 163 del 6/7 agosto 1998 https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/DELIBERAZIONE_DEL_CONSIGLIO_COMUNALE.pdf

de la législation anti-discrimination de l'UE.

246. Amnesty International n'a pu recueillir des documents attestant des effets discriminatoires des critères d'attribution des logements sociaux et de l'aide au logement que pour la seule vielle de Rome. Cependant, elle a conscience qu'une discrimination similaire existe dans d'autres municipalités en raison du traitement globalement analogue réservé aux Roms. La Stratégie nationale pour l'intégration des Roms prévoyait de procéder, en 2012-2013, à une analyse des politiques de logement afin d'observer la situation des Roms en termes d'accès au logement social et à d'autres aides au logement, mais cet examen ne semble avoir jamais été mené à bien. Amnesty International considère que ce pourrait être une première étape vers l'élimination de tous les obstacles discriminatoires qui entravent l'accès à l'aide au logement et au logement social.

8. ANNEXE 4 : RAPPORTS D'AMNESTY INTERNATIONAL ATTESTANT D'ATTEINTES AU DROIT DES ROMS A UN LOGEMENT D'UN NIVEAU SUFFISANT

The wrong answer: Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome (La mauvaise réponse : le Plan Nomade italien porte atteinte aux droits au logement des Roms à Rome), Amnesty International, Index : EUR 30/001/2010.

Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan (Italie : Tolérance zéro pour les Roms – Expulsions et discrimination à l'encontre des Roms à Milan), Amnesty International, Index : EUR 30/022/2011

On the Edge: Roma, Forced Evictions and Segregation in Italy (En marge : Les Roms, victimes d'évictions forcées et de ségrégation en Italie), Amnesty International, Index : EUR 30/010/2012

Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate against Roma (Les politiques italiennes de logement, à deux poids deux mesures, sont discriminatoires à l'encontre des Roms), Amnesty International, Index : EUR 30/008/2013