

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



11 juin 2009

Pièce n° 1

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie
Réclamation n° 58/2009

RECLAMATION

(TRADUCTION)

Enregistrée au Secrétariat le 29 mai 2009

TABLE DES MATIERES

1	
I. RECEVABILITE.....	4
1. Compétence de l'organisation requérante, le COHRE	4
2. Applicabilité de la Charte sociale européenne révisée et de la procédure de réclamations collectives à l'Italie.....	5
3. Applicabilité de la réclamation à la catégorie de population concernée - les Roms	5
II. OBJET DE LA RECLAMATION	6
Article 31: droit au logement, lu seul ou en combinaison avec l'article E;.....	6
Article 16: droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, lu seul ou en combinaison avec l'article E	6
Article 19: droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, lu seul ou en combinaison avec l'article E	6
Article 30: droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lu seul ou en combinaison avec l'article E.....	6
III. HISTORIQUE.....	7
1. Historique de la discrimination et de l'exclusion sociale	7
2. Récentes mesures dites de sécurité et montée de la xénophobie et de la violence à l'égard des Roms et des Sintis	10
IV. ALLEGATIONS	17
1. Les actes et omissions des autorités italiennes sont contraires à l'obligation faite à l'Italie aux termes des dispositions de la Charte relatives à la non-discrimination, expressément énoncées en son article E, lequel contribue à définir les obligations des Etats parties au regard des groupes vulnérables de la population, interdit de justifier des mesures régressives par des motifs racistes et discriminatoires, et imprègne profondément les droits substantiels de la Charte.	17
2. L'Italie ne respecte pas l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif qu'elle n'a toujours pas élaboré ni mis en œuvre un cadre juridique national en la matière, a pris des mesures régressives dans le domaine du logement, pratique des expulsions forcées, et continue de n'offrir aucune aide aux Roms et aux Sintis.	23
2.1 Inapplication de l'article 31 – Incapacité à se doter d'un cadre juridique national approprié.....	24
2.2 Article 31§1 – Mesures délibérément régressives entraînant un manque de logements d'un niveau suffisant.....	27
2.3 Article 31§2 – Absence de protection ou de moyens de recours contre la violence, les expulsions et la destruction de logements	30
2.4 Article 31§3 – Absence persistante d'aide à la sédentarisation des Roms et des Sintis	38
3. L'Italie ne respecte pas l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E, en raison d'une régression délibérée de la protection sociale, juridique et économique dont sont victimes les familles roms et sintis.	39
4. L'Italie ne respecte pas l'article 19, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif qu'elle n'offre ni assistance ni protection en ce qui concerne les questions de logement ainsi	

que les propos racistes ou xénophobes, et qu'elle ne propose ni procédure correcte ni de voie de recours juridique en cas d'expulsion.	41
5. L'Italie ne respecte pas l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif que l'Etat a pris des mesures qui conduisent à des niveaux dangereux de pauvreté et d'exclusion sociale, n'a pas d'approche globale et coordonnée, et a empêché les Roms et Sintis de bénéficier d'un statut juridique et d'avantages sociaux.	43
<i>5.1 Pauvreté et exclusion sociale des Roms et des Sintis</i>	44
<i>5.2 Absence d'approche globale et coordonnée</i>	46
<i>5.3 Privation de statut juridique et exclusion des avantages sociaux</i>	49
V. CONCLUSIONS	51

I. RECEVABILITE

1. Compétence de l'organisation requérante, le COHRE

1. L'organisation internationale non gouvernementale COHRE (Centre sur les droits au logement et les expulsions) est la plus importante organisation internationale de défense des droits de l'homme qui œuvre pour la protection des droits au logement et la prévention des expulsions. Le COHRE organise notamment des actions de sensibilisation, s'occupe d'un programme d'éducation et de formation, mène de multiples travaux de recherches, et a à son actif de nombreuses publications. Il est enregistré aux Pays-Bas depuis 1994 et coordonne ses activités au niveau mondial depuis son siège sis à Genève, en Suisse. Des informations complémentaires concernant l'organisation peuvent être consultées sur le site internet: www.cohre.org.

2. Le COHRE a reçu le soutien, aux fins de la présente réclamation collective, de son partenaire italien OsservAzione, le Centre de recherche et d'action contre la discrimination à l'égard des Roms et des Sintis. OsservAzione est une organisation non gouvernementale qui déploie diverses activités destinées à combattre le racisme à l'égard des Roms et les atteintes aux droits de l'homme dont sont victimes les Roms et les Sintis en Italie. Elle a récemment publié deux rapports sur la situation de ces derniers: « Citoyenneté imparfaite » (2006), qui traite des multiples formes de discrimination et d'exclusion auxquelles sont en butte les Roms et les Sintis en Italie, et « Participation politique et représentation des Roms et des Sintis dans les médias », qui s'intéresse à la place de la « question tsigane » et à la participation des Roms aux élections locales. Des informations complémentaires concernant cette organisation peuvent être consultées sur le site internet: www.OsservAzione.org.

3. Le COHRE soumet la présente réclamation collective au Secrétaire exécutif¹, agissant au nom du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et ce conformément au mécanisme de réclamation collective établi par le Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 aux fins de garantir la pleine réalisation des droits sociaux pour tous.²

4. Aux termes de l'article 1 (b) du Protocole additionnel, les Hautes Parties contractantes reconnaissent le droit des organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe de soumettre des réclamations collectives.³ Le COHRE est doté du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, et figure sur la liste des organisations internationales non gouvernementales autorisées à présenter des réclamations collectives arrêtée par le Comité gouvernemental.

5. Contrairement aux instances visées aux articles 1(c) et 2(1) du Protocole additionnel, les organisations internationales non gouvernementales habilitées à soumettre des réclamations collectives ne doivent pas nécessairement relever de la juridiction de la Haute Partie contractante mise en cause. Le COHRE peut ainsi présenter une réclamation collective contre les pays qui ont ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée, ou les deux, et qui

¹ Conformément à l'article 22, Partie VII du Règlement du CEDS, entré en vigueur le 29 mars 2004 en remplacement du Règlement du 9 septembre 1999.

² Voir le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, Série des traités européens n° 158 (ci-après, « le Protocole additionnel »).

³ Liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 11 juillet 2008.

ont accepté d'être liés par le mécanisme des réclamations collectives, sans préjudice de toute autre condition de recevabilité.

2. Applicabilité de la Charte sociale européenne révisée et de la procédure de réclamations collectives à l'Italie

6. La République italienne (Italie) est partie à la Charte sociale européenne révisée de 1996 et au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

7. L'Italie 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 (Charte révisée) le 3 mai 1996 et l'a ratifiée le 5 juillet 1999, à l'exception de l'article 25, qui n'est pas en cause dans la présente réclamation.⁴ Ce texte a pris effet pour l'Italie le 1^{er} septembre 1999.

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

3. Applicabilité de la réclamation à la catégorie de population concernée - les Roms

9. Sur les quelque 160 000 Roms qui vivent en Italie⁵, près de 70 000 possèdent la nationalité italienne. Bien que les chiffres soient contestés, on estime que plus de la moitié d'entre eux viennent de pays de l'Europe du Sud-est, notamment l'ex-Yougoslavie, la Bulgarie et la Roumanie.

10. Dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, le Comité européen des droits sociaux (CEDS ou Comité) a indiqué ce qui suit:

Le Comité rappelle que, lorsqu'il a statué sur la recevabilité de l'affaire, il a considéré que les questions soulevées relevaient de l'appréciation sur le bien-fondé. Il note que les Parties ne mettent pas en cause le fait que parmi les groupes couverts par la présente réclamation figurent des citoyens italiens et des ressortissants des Parties à la Charte ou à la Charte révisée en situation régulière en Italie. La circonstance invoquée par le Gouvernement italien qu'il serait impossible « de distinguer les comportements incriminés de manière à appliquer le principe de l'article 31 de la Charte aux seules personnes couvertes par la Charte elle-même » ne saurait dès lors faire obstacle à l'exercice des compétences du Comité en vue du respect de l'article 31 de la Charte. A supposer que, comme le Gouvernement le soutient, il soit impossible de distinguer les Roms pour lesquels la protection prévue par l'article 31 est obligatoire et ceux pour lesquels cette protection est facultative en vertu de l'Annexe (paragraphe 1er), le Comité n'aperçoit pas en quoi une telle circonstance serait de nature à dispenser un Etat d'assurer ladite protection⁶.

⁴ Lors de la signature de la CSER, 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. »

⁵ Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE-BIDDH), *Mise en œuvre du plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE*, Rapport de situation 2008, Annexe V, p. 63.

⁶ *Centre européen des Droits des Roms c. Italie*, Réclamation collective n° 27/2004, CEDS décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005, par. 18 (c'est nous qui soulignons).

II. OBJET DE LA RECLAMATION

Articles de la Charte révisée soulevés dans la présente réclamation collective

Article 31: droit au logement, lu seul ou en combinaison avec l'article E;

Article 16: droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, lu seul ou en combinaison avec l'article E;

Article 19: droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, lu seul ou en combinaison avec l'article E;

Article 30: droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

11. La présente réclamation collective allègue de la violation, par l'Italie, des articles 16 et 31 de la Charte révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E au motif que les récentes mesures de sécurité, dites d'urgence, alliées à un discours raciste et xénophobe, se sont traduites par des séries d'opérations illégales d'évictions ciblées de façon disproportionnée sur les Roms et les Sintis, qui ont ainsi été expulsés de leur logement et se sont retrouvés sans abri. A cela s'ajoute le fait que l'Italie n'a toujours pas donné suite aux conclusions formulées par le Comité dans la réclamation collective n° 27/2004 et dans les rapports établis dans le prolongement de cette dernière.

12. La réclamation allègue en outre de la violation de l'article 19, lu seul ou en combinaison avec l'article E, étant donné que l'Italie a négligé de protéger les travailleurs migrants et leurs familles contre les expulsions et les discours racistes et xénophobes, et ne leur a pas apporté de protection et d'assistance en matière de logement et de recours judiciaires.

13. La réclamation allègue par ailleurs de la violation de l'article 30 de la Charte révisée, lu seul ou en combinaison avec l'article E, en raison des politiques et pratiques de ségrégation dont sont l'objet les Roms et les Sintis, ainsi que du refus de leur accorder un statut juridique et des prestations sociales. L'incapacité de l'Italie à élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale pour régler ces problèmes et à protéger les Roms contre la pauvreté et l'exclusion sociale montre que ce pays ne respecte pas ses obligations au titre de l'article 30.

14. Dans sa résolution relative à la réclamation *Centre européen des Droits des Roms c. Italie*, adoptée en 2006, le Comité des Ministres a indiqué qu'il:

Attend de l'Italie qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, d'une amélioration de la situation, et qu'elle tienne le Comité des Ministres informé régulièrement de tout progrès réalisé.⁷

15. Or, deux ans et demi après l'adoption de cette résolution, la situation ne s'est pas améliorée et s'est même considérablement détériorée. Ainsi, les autorités italiennes, avec le concours des

⁷ *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation collective n° 27/2004, Résolution du Comité des Ministres ResChs(2006)4, adoptée le 3 mai 2006, par. 3.

médias, ont obtenu le soutien de l'opinion pour déployer des mesures de sécurité d'urgence, qui ont été à l'origine de vagues d'expulsions massives et souvent violentes de Roms et Sintis hors des frontières de l'Italie. Dans le troisième rapport sur l'Italie qu'elle a tout récemment publié, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a attiré plus particulièrement l'attention sur le fait que l'Italie n'appliquait pas les lois anti-racistes en vigueur. Elle a en outre souligné que ce pays n'avait pas défini de politique nationale garantissant le droit à un logement d'un niveau suffisant. Après les élections d'avril 2008, Viktoria Mohacsi, députée du Parlement européen, a visité des campements roms les 17 et 18 mai 2008 à Rome et à Naples, et a déclaré que les conditions de vie y étaient les pires qu'elle ait vues en Europe⁸; elle a exprimé la « nécessité d'un programme d'intervention urgent, notamment pour les personnes en provenance de nouveaux Etats membres de l'UE »⁹.

16. De nombreuses instances du Conseil de l'Europe ont suivi la situation de près et rédigé des rapports dont il sera fait ici état, notamment le mémorandum du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammarberg (Mémorandum Hammarberg) établi après sa visite en Italie les 19-20 juin 2008¹⁰, la Résolution ResCMN(2006)5 « sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Italie » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹¹, les conclusions 2007 du CEDS (Italie) sur les articles 30 et 31¹², ainsi que le rapport de l'ECRI sur l'Italie - CRI(2006)19¹³.

17. De plus, nombre d'organisations internationales actives en matière de droits de l'homme, dont certaines spécialisées dans les questions touchant aux Roms et aux Sintis, ont déclaré que la situation en Italie était alarmante. Des atteintes systématiques aux droits fondamentaux des Roms et Sintis ont été attestées par des enquêtes de terrain réalisées de manière indépendante par des organisations non gouvernementales dont l'Open Society Institute, le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE), le Centre européen des droits des Roms (CEDR), Romani CRISS et l'Alliance civique des Roms de Roumanie. Ces missions d'information seront également évoquées dans le présent document.

III. HISTORIQUE

1. Historique de la discrimination et de l'exclusion sociale

18. Ainsi qu'il a été dit, environ 70 000 des quelque 160 000 Roms et Sintis résidant aujourd'hui en Italie possèdent la nationalité italienne. Les Roms vivent en Italie depuis des

⁸ *Rome v. Roma, Silvio Berlusconi's new government acts against immigrants to Italy* [Rome c. Roms, nouvelles mesures du gouvernement de Silvio Berlusconi contre les immigrés en Italie], Edition papier du magazine « The Economist », 22 mai 2008, consultable sur le site http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=11412932. Voir également EveryOne Group, Racisme antirom : inspection de l'UE en Italie confiée à l'eurodéputée Viktoria Mohacsi), 20 mai 2008, consultable sur le site http://www.everyonegroup.com/EveryOne/MainPage/Entries/2008/5/20_Racism_and_the_Roma_EU_inspecti_on_entrusted_to_the_Euro_MP_Viktoria_Mohacsi.html.

⁹ EveryOne Group, Racisme antirom : inspection de l'UE en Italie confiée à l'eurodéputée Viktoria Mohacsi, *supra*, 20 mai 2008.

¹⁰ Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18.

¹¹ Résolution ResCMN(2006)5 « sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Italie » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2006 lors de la 967^e réunion des Délégués des Ministres.

¹² Décembre 2007.

¹³ Adopté le 16 décembre 2005, publié le 16 mai 2006.

siècles, et souffrent de discrimination depuis presque aussi longtemps¹⁴. Du fait des préjugés raciaux ou ethniques, l'imaginaire collectif italien associe fréquemment les Roms aux maladies, au crime, à la délinquance et autres problèmes sociaux. Pour ne donner qu'un seul exemple, le choléra est aussi appelé « lo Zingaro » (le gitan)¹⁵. Au début du 20^e siècle, les anthropologues, les psychiatres et les juges italiens dépeignaient les Roms comme des « voleurs fainéants »¹⁶ et, très récemment encore, en 2000, cette expression a été reprise par des anthropologues dans une publication du Gouvernement italien¹⁷. Ces préjugés se sont traduits par un phénomène d'exclusion des Roms pendant des générations entières, pour ne pas dire des siècles durant.

19. Depuis les années 80, on observe en Italie une hausse de l'immigration en provenance de l'Europe du Sud-est (ex-Yougoslavie, Bulgarie et Roumanie). Cette tendance migratoire est due en grande partie au nettoyage ethnique opéré durant les conflits qui ont suivi l'éclatement de la Yougoslavie ; elle est imputable aussi, plus récemment, à l'accession de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne (UE) qui a amené un plus grand nombre de citoyens à exercer leur droit à la libre circulation au sein de l'UE. La presse italienne a réagi à cette vague d'immigration par un certain nombre d'articles incendiaires et xénophobes¹⁸. De même, le Gouvernement italien a mis en place des politiques qui ont attisé la violence et aggravé l'exclusion sociale des immigrants, au lieu de régler le problème dans le respect de ses obligations au niveau international et régional - notamment celles auxquelles elle est tenue par la Charte révisée. Ainsi, comme le souligne Claudio Graziano, membres de l'Association italienne pour la promotion sociale - l'ARCI,¹⁹ plutôt que de demander au Ministre de la Protection sociale de s'occuper de cette situation, l'Italie a chargé de cette mission son Ministre de l'Intérieur et ses préfets.

20. Aujourd'hui, les Roms et Sintis subissent les conséquences de leur exclusion sociale dans presque tous les domaines – logement, éducation, soins de santé, emploi, ou encore protection et statut juridiques. Cette exclusion se caractérise surtout par d'incessants déplacements et une ségrégation constante que l'on attribue en partie au fait que les Roms sont « nomades ». Ce trait distinctif a alimenté et justifié la prolifération de lois et politiques ségrégationnistes à leur encontre; dans la fin des années 80 et au début des années 90, dix des vingt régions italiennes ont adopté des lois qui entendaient « protéger les cultures nomades » en construisant des campements qui leur étaient réservés. En Italie, le terme « nomade » désigne invariablement les Roms et les Sintis.

21. Ces lois ont officialisé l'idée – erronée - que tous les Roms sont des « nomades » qui préfèrent vivre dans des campements à l'écart de la société italienne. Elles ont conduit à les reléguer dans des aires d'accueil isolées offrant des conditions de vie médiocres ou dans des ghettos approuvés par les pouvoirs publics.

¹⁴ « Les Roms en Italie: ségrégation raciale », Série des rapports nationaux du CEDR, n° 9/2000 p. 13 (on y relève que les Roms sont présents en Italie depuis le début des années 1400 et que leur persécution remonte à 1500); consultable à l'adresse suivante : <http://www.google.com/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=10&url=http%3A%2F%2Fwww.ceeol.com%2Faspx%2Fgetdocument.aspx%3Flogid%3D5%26id%3DF91D04A8-F604-498A-AFA1-17B605355F80&ei=a8xkSaPoK4b00AW8qY3OCA&usq=AFQjCNF9TC582C7S8QOv6ksWDK8Of2jQKQ&sig2=61RUIOA2cdyzqNYKhqHdg>, 7 janvier 2009.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., point 14.

¹⁷ « An Outbreak of Anthropology in Italie: A New Government Publication Describes Roma as 'Gatherers' » Piero Colacicchi, consultable à l'adresse suivante : <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=748&archiv=1>, 7 janvier 2009.

¹⁸ « Roms en Italie: ségrégation raciale », Série des rapports nationaux du CEDR n° 9/2000 p. 16.

¹⁹ Comité des libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE), Projet de rapport sur la visite de la délégation LIBE en Italie les 18/19 septembre, « Urgence des camps nomades », établi par le Rapporteur au Parlement européen Gérard Deprez (rapport LIBE) 2008, p. 10.

22. Le quinzième rapport périodique des Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, présenté par l'Italie en 2006 et examiné par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), donne un exemple des justifications erronées et racistes qui sous-tendent ces politiques. On y lit

En ce qui concerne les autres Roms, qui sont dans tous les cas des nomades, ils jouissent déjà du droit à la liberté de circulation tandis que s'ils sont citoyens de l'Union européenne, ils relèvent des règles régissant le séjour des étrangers.²⁰

23. Largement dénoncés, le racisme et la xénophobie dont est empreint le discours politique italien, sont apparus comme un problème nécessitant une réaction ferme. Dans le troisième rapport sur l'Italie qu'il a tout récemment publié, l'ECRI a évoqué en ces termes l'incapacité de l'Italie à remédier à la ségrégation des Roms:

Dans son second rapport, l'ECRI a relevé que les autorités italiennes tendaient à aborder toute question relative aux Roms et aux Sintis en partant de l'idée préconçue que les membres de ces groupes ont un mode de vie nomade. L'ECRI a estimé particulièrement urgent de modifier cette approche, dans la mesure notamment où elle a donné lieu au cantonnement forcé de nombreux Roms et Sintis dans des camps pour nomades. Des organisations de la société civile ont informé l'ECRI que les Roms et les Sintis continuent d'être considérés comme des populations nomades dans la politique officielle, et plus particulièrement à l'échelon national. Toutefois, l'ECRI note également l'accomplissement de certains progrès dans quelques régions où, en collaboration avec les communautés concernées, les autorités locales ont engagé l'élimination partielle des camps, comme l'avait suggéré l'ECRI dans son second rapport. Cependant, dans l'ensemble, la situation reste la même que celle décrite dans le second rapport de l'ECRI, un tiers approximativement des Roms et des Sintis, tant ressortissants que non-ressortissants, vivant en pratique dans des conditions de ségrégation dans des camps pour nomades à l'écart de la société, sans même avoir accès, bien souvent, aux commodités les plus élémentaires²¹.

24. De même, le mémorandum du commissaire Hammarberg a fait observer qu'en Italie, l'idée que les Roms sont des nomades qui préfèrent vivre dans des camps est « erronée et largement répandue »²².

25. Cette image inexacte que l'on renvoie des Roms, en particulier dans le domaine du logement, les empêche de bénéficier des prestations sociales, ce qui accentue encore leur exclusion sociale. Ainsi, les enfants nés sur le territoire italien de parents immigrés, Roms ou non, perdent à l'âge de 18 ans le titre de séjour que leur confère le passeport de leurs parents. Etant nés en Italie, ils ne sont souvent pas formellement reconnus par le pays d'origine de leurs parents. Et, lorsqu'il s'agit d'obtenir la citoyenneté italienne, le fait de vivre dans des camps situés à l'écart ne permet pas de justifier d'un « domicile officiel », de sorte qu'il leur est impossible de se conformer à la législation italienne sur la nationalité, qui exige d'avoir été officiellement domicilié sur le territoire national de sa naissance jusqu'à ses 18 ans. Face à de tels préjugés et à de telles pratiques, de nombreux Roms se retrouvent en Italie enfermés dans un cercle vicieux d'« apatridie ».

²⁰ Les dix régions en question sont la Vénétie, le Latium, la Province autonome du Trentin, la Sardaigne, le Frioul-Vénétie julienne, l'Emilie-Romagne, la Toscane, la Lombardie, la Ligurie et le Piémont. Quinzième rapport périodique des Etats parties à la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Italie), CEDR/C/ITA/15, 29 mars 2006, par. 172.

²¹ Rapport de suivi de l'ECRI sur l'Italie, CRI(2006)19, adopté le 16 décembre 2005, publié le 16 mai 2006, par. 95 (c'est nous qui soulignons).

²² Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 31.

26. Ceux qui sont nés dans ces campements isolés n'ont pas les moyens d'obtenir une domiciliation ni d'acquérir la nationalité italienne, de sorte qu'ils ne peuvent prétendre à l'assistance sociale accordée par l'Etat ni bénéficier d'une protection juridique. Dans ces conditions, leur absence de participation civique et politique n'est guère surprenante et place les Roms dans une position de grande vulnérabilité sociale.

2. Récentes mesures dites de sécurité et montée de la xénophobie et de la violence à l'égard des Roms et des Sintis

27. En 2006, le troisième rapport de l'ECRI sur l'Italie a fait remarquer que non seulement l'Italie n'avait pas appliqué les textes de loi en vigueur contre le racisme, comme le recommandait le précédent rapport, mais que cette législation avait été rendue moins sévère.²³ Il a également indiqué que « l'utilisation d'un discours politique raciste et xénophobe s'est intensifiée et vise tout particulièrement les personnes non ressortissantes de pays de l'Union européenne, les Roms, les Sintis et les musulmans. Les membres de ces groupes continuent de subir des préjugés et des discriminations en de très nombreux domaines »²⁴. Le même rapport a plus particulièrement relevé que la Ligue du nord (parti politique conservateur) utilisait un discours xénophobe visant notamment les Roms non italiens et les rendant responsables de la dégradation des conditions de sécurité.²⁵ Il s'est par ailleurs dit inquiet de la dissonance croissante du discours de la classe politique par rapport aux normes en matière de droits de l'homme, et a relevé les réactions hostiles, même à un haut niveau politique, suscitées par la publication de son second rapport et de ses prises de position concernant la Ligue du Nord.²⁶

28. Les actes de violence dirigés contre les Roms de nationalité étrangère se sont multipliés après les élections d'avril 2008 et la formation, le 8 mai 2008, du nouveau gouvernement de droite. De même, le succès de l'extrême-droite aux élections locales dans un certain nombre de villes, dont Rome, a entraîné dans son sillage une violence accrue contre les Roms.²⁷

29. Le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE-BIDDH) a noté, dans son rapport de situation de 2008, que les gouvernements se laissent facilement influencer par la dramatisation de la couverture dont les Roms sont l'objet dans les médias:

Il apparaît très clairement qu'il est facile de perpétuer et d'exploiter des images négatives des Roms et des Sintis dans les médias, car elles ne sont généralement pas contestées. Ce genre d'attitude dans la communication des informations se remarque notamment à l'écho disproportionné donné dans les médias à la migration des Roms et des Sintis ou aux actes de violence isolés commis par des membres de ces communautés. Cela montre aussi que ce type de réactions de la part des médias bénéficie d'une oreille attentive dans le reste de la population. On constate que, dans certains Etats,

²³ Troisième rapport de l'ECRI sur l'Italie, CRI(2006)19, par. 12.

²⁴ Ibid., résumé, p. 6.

²⁵ Ibid., par. 86.

²⁶ Ibid., paragraphes 12 et 89.

²⁷ Bien que les premières mesures de sécurité à l'égard des Roms et des Sintis aient été prises avant les élections générales d'avril 2008, celles-ci ont provoqué un regain de violence et de discours racistes. Le grand vainqueur des élections d'avril 2008 a été le parti conservateur Forza Italia, conduit par Silvio Berlusconi, qui a constitué une coalition avec le parti de la Ligue du nord, hostile aux immigrés, et le parti de droite Alliance nationale. Le nouveau Gouvernement a été constitué en mai 2008. L'Alliance nationale y détient quatre postes importants dont celui occupé par Umberto Bossi, chef de la Ligue du nord, et le ministère de l'Intérieur, qui a à sa tête M. Roberto Maroni. Le parti de l'Alliance nationale est dirigé par Gianfranco Fini, qui préside également la Chambre des Députés. M. Fini est connu pour avoir prononcé des discours publics hostiles aux Roms.

les choses évoluent dans le mauvais sens, où au lieu de lutter contre une couverture médiatique négative et stéréotypée des Roms et des Sintis, les gouvernements semblent en réalité être influencés par elle.²⁸

30. Cette situation, à laquelle s'ajoutent des années de propagande médiatique contre les Roms et les Sintis qui les ont sans cesse dépeints comme des vagabonds et des délinquants, a récemment atteint un sommet marqué par une discrimination et des violations des droits de l'homme d'un niveau exceptionnel, sous couvert de sécurité nationale. A la faveur de textes de loi ciblées sur les nomades, des campements roms ont été détruits et leurs habitants expulsés par la police et/ou d'autres représentants des pouvoirs publics, souvent sans avertissement et sans solution de relogement. D'autres camps, situés dans diverses régions du pays, ont été la proie d'incendies criminels ou d'actes de vandalisme sur fond de haine raciale. Les auteurs de ces crimes font rarement l'objet de poursuites, voire d'une simple enquête de la part des autorités.²⁹

Pactes de sécurité

31. Les récentes mesures dites de sécurité semblent entièrement reposer sur une médiatisation à outrance de cas isolés d'allégations criminelles. Sans disposer d'informations avérées ou précises, quatorze villes italiennes ont à ce jour adopté un « pacte de sécurité » autorisant des descentes de police dans les campements au nom de la sécurité nationale. Signé par l'Etat et les collectivités locales, le premier de ces pactes a été conclu en novembre 2006 à Naples. D'autres ont suivi à Rome, Milan, Florence, Turin, Gênes, Bologne, Catane, Bari, Cagliari, Venise, Modène, Prato et Trieste.

32. Ces pactes confèrent à la police locale un pouvoir accru. A Milan par exemple, les autorités devaient, dans les trois mois à compter de la conclusion du pacte, « définir une stratégie qui donnerait des pouvoirs extraordinaires au préfet pour mettre en œuvre le plan stratégique destiné à régler la situation de crise posée par les Roms à Milan »³⁰. A Rome, le pacte qui a pris effet la semaine du 23 mai 2007, a chargé une commission paritaire de l'exécutif régional de trouver des sites susceptibles d'accueillir quatre « villages de la solidarité » à la périphérie de la ville qui puissent accueillir 4 000 Roms (alors que 15 000 Roms seraient concernés dans la capitale).³¹

33. Ces mesures législatives régressives ont été élaborées et mises en œuvre en violation directe des principes de non-discrimination. En analysant de plus près ce qu'en ont dit les médias roumains entre juin 2007 et janvier 2008, le COHRE s'est aperçu que la grande majorité des personnes expulsées vers la Roumanie étaient des Roms.³² Le 21 août, l'agence de presse italienne ANSA a fait savoir que le préfet de Milan avait annoncé dans un communiqué qu'« une proposition allait être votée, qui lui permettrait d'avoir prise sur la présence des Roms dans la

²⁸ Rapport de situation 2008 de l'OSCE-BIDDH, p. 27 (c'est nous qui soulignons).

²⁹ « Sécurité à l'italienne : prise d'empreintes digitales, violence extrême et harcèlement des Roms en Italie » (rapport de la Coalition), juillet 2008. La Coalition regroupe le CEDR, le Centre rom pour les études et l'intervention sociales (RomaniCRISS), l'Alliance civique des Roms (RCR), le COHRE et l'Open Society Institute (OSI), ainsi qu'OsservAzione, la Communauté de Sant'Egidio, Sucar Drom, Piero Colacicchi, Dijana Pavlovic, Eva Rizzin et Marco Brazzoduro. Le rapport rend compte d'entretiens réalisés fin mai 2008 avec une centaine de 100 Roms vivant dans des campements - officiels ou non - situés à Rome (Salviati, River, Casilino 900, Martora, Cave di Piatralata et un campement sans nom situé près de Cave di Piatralata), Naples (Secondiliano, Centro Lima, Scampia, Ponticelli, Santa Maria et Torre Annunziata Nord), Florence, Brescia (campement nomade pour les Sintis italiens), Milan (Via Tribugnano, campements de Corsico et de Bacula) et Turin (Via Germagnano et Lungo Stura Lazio).

³⁰ Voir la lettre conjointe du CEDR et d'OsservAzione concernant l'expulsion de plus de 10 000 Roms annoncée en Italie, 23 mai 2007.

³¹ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies lors de sa 72^e session, p. 11.

³² Ibid., p. 5.

ville ».³³ Le pacte prévoyait également l'« intensification des contrôles » à la périphérie de la ville (où vivent de nombreux Roms) afin de garantir la sécurité des Milanais.³⁴

34. Comme l'a déclaré le Commissaire Hammarberg dans son mémorandum faisant suite à sa visite en Italie, l'adoption dans l'urgence de mesures sécuritaires visant plus particulièrement les Roms et les Sintis crée un amalgame entre étrangers et délinquants.³⁵ Elle permet par ailleurs de légitimer des actes racistes et xénophobes commis à l'encontre des Roms et des Sintis, en autorisant des actes de violence et de ségrégation sous couvert de préoccupations de sécurité.

35. En outre, des missions effectuées sur le terrain par le COHRE ont révélé en novembre 2007 que les Roumains non roms ne craignaient guère d'être arrêtés ou expulsés par la police car, selon T.L., un Roumain de souche interrogé par le COHRE à Turin, « tout le monde sait que seuls les Gitans sont expulsés »³⁶.

36. Le Pacte de sécurité adopté à Rome devrait aboutir à l'expulsion de 10 000 Roms de leur domicile.³⁷ Les « villages de la solidarité » aménagés à la périphérie de la ville peuvent accueillir 4 000 Roms, mais rien n'a été prévu pour les quelque 10 000 autres qui vivent en Italie.³⁸ Un article alarmiste paru le 19 mai 2007 dans le quotidien national « La Repubblica » était ainsi intitulé: « Ceux qui vivent dans les campements non officiels doivent s'en aller, déclare le Préfet Serra. La police y mettra bon ordre. Et, dans la capitale, l'ordre gagne du terrain: 10 000 Roms non inscrits ont dû quitter les lieux »³⁹. Cet article cite explicitement des propos racistes tenus par le Préfet Serra, assimilant les Roms à des délinquants et les qualifiant de « nomades »:

[A] dix heures du matin, j'ai vu des enfants, sales, qui jouaient avec une balle . . . On ne voyait pas de femmes parce qu'elles étaient occupées à voler des sacs dans le métro et les hommes dormaient, peut-être parce qu'ils avaient passé toute la nuit à cambrioler des appartements.

37. Lors de la mise en place du groupe de travail à Rome, le préfet Serra aurait déclaré que ses hommes effectueraient régulièrement des patrouilles dans les campements existants pour « encourager les nomades à partir. S'ils reviennent, les policiers les chasseront jusqu'à ce qu'ils comprennent qu'ils doivent aller ailleurs. » Selon La Repubblica, M. Serra a prévu qu'une fois les « villages de la solidarité » achevés, 10 000 Roms auront été retirés du centre-ville et le groupe de travail sera chargé de « veiller à ce que les villages ne deviennent pas des centres de voitures volées, d'armes, de drogue et de prostitution. »

Décrets d'état d'urgence

38. L'Italie a pris une série de décrets d'urgence qui inquiètent la communauté internationale. A l'instar des pactes, ces décrets semblent entièrement issus d'une médiatisation à outrance de cas isolés d'allégations criminelles. Aucun décret n'a encore acquis force de loi jusqu'ici, mais chacun d'entre eux a déjà causé d'importants dégâts et constitue d'ores et déjà une régression. De

³³ Ibid., p. 11.

³⁴ Voir lettre conjointe du CEDR et d'OsservAzione concernant l'expulsion de plus de 10 000 Roms annoncée en Italie, 23 mai 2007.

³⁵ Mémorandum Hammarberg, par. 14.

³⁶ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e session, p. 12.

³⁷ Voir le « Pacte pour la sécurité de Rome » et le « Pacte pour la sécurité de Milan » qui indiquent clairement que les actions qu'ils envisagent visent des individus considérés comme étrangers à chaque ville.

³⁸ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e Session, p. 11.

³⁹ Ibid.

plus, lorsqu'ils sont venus à expiration, ils ont tous été remplacés par d'autres décrets d'urgence d'un contenu pour l'essentiel identique aux anciens mais rédigés en des termes de plus en plus alarmistes.

39. Ces décrets de sécurité adoptés face à une situation qualifiée « d'urgence » ont été utilisés de manière ostensible pour justifier des expulsions systématiques de Roms, et ce grâce à un renforcement spectaculaire des pouvoirs conférés à la police. Ainsi, le décret intitulé « Instauration de l'état d'urgence pour les campements de communautés nomades en Campanie, dans le Latium et en Lombardie » a autorisé la police à définir et mettre en œuvre une stratégie destinée à répondre au problème des Roms. Il habilite le préfet de Rome à :

- 1.) autoriser et surveiller les campements;
- 2.) recenser leurs occupants;
- 3.) adopter des mesures à l'encontre des délinquants qui pourraient y vivre;
- 4.) prendre des mesures d'expulsion;
- 5.) répertorier de nouveaux emplacements où des campements pourraient être aménagés;
- 6.) lancer des initiatives axées sur la cohésion sociale, notamment la scolarisation.⁴⁰

40. Après que les médias eurent rendu compte, avec force dramatisation, d'un certain nombre d'agissements présentés comme autant de faits répréhensibles, le Gouvernement italien a adopté, le 1^{er} novembre 2007, le décret législatif n° 181/07 instituant des « dispositions d'urgence en matière d'éloignement du territoire national pour raisons de sécurité publique » [*Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza*], texte qui prend quelque distance par rapport à la directive européenne 2004/38/CE relative à la libre circulation entre les Etats membres de l'UE.⁴¹ Bien qu'il n'ait pas été coulé en définitive dans le droit national par le Parlement dans le délai imparti de 60 jours, ce décret s'est traduit par la persécution et l'expulsion à grande échelle de Roms.

41. Le décret n° 249 du 29 décembre 2007 relatif aux « mesures urgentes en matière d'expulsion et d'éloignement pour cause de terrorisme et pour raisons impérieuses de sécurité publique » [*Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza*], texte qui a remplacé le décret n° 181, est d'un contenu similaire à ce dernier, mais est rédigé en des termes plus durs. Ainsi, « l'éloignement » est devenu « l'éloignement et l'expulsion », et la « raison de sécurité publique » a fait place à l'expression « terrorisme et raisons impérieuses de sécurité publique »⁴². Le nouveau décret n° 249 amalgame l'immigration au terrorisme international et à d'autres menaces extrêmes à la sécurité publique.

42. Les décrets d'urgence vident quasiment la directive européenne 2004/38/CE de sa substance. Le rapport 2008 d'Amnesty International sur l'Italie écrit à ce sujet ce qui suit.

Aux termes d'un décret-loi pris en urgence et entré en vigueur le 2 novembre, les autorités italiennes étaient habilitées à expulser des ressortissants de l'Union européenne (UE) pour des motifs de sécurité publique. Ce décret-loi, qui n'était pas conforme à la directive 2004/38/CE de l'UE, semblait viser les Roumains d'origine rom, en réaction au meurtre, à Rome, d'une Italienne dont l'agresseur présumé a été décrit comme un Rom de Roumanie. 177 personnes ont été expulsées dans les quinze jours qui ont suivi l'entrée en vigueur du texte.⁴³

⁴⁰ Mémoire Hammarberg, CommDH, par. 28.

⁴¹ Le décret italien n° 30 du 6 février 2007 transpose la Directive 2004/38/CE sur le droit des ressortissants de l'UE et les membres de leur famille à circuler et résider librement sur le territoire des Etats membres.

⁴² Décret n° 249 du 29 décembre 2007, publié au Journal officiel le 2 janvier 2008.

⁴³ « Rapport annuel 2008 sur l'Italie », Amnesty International, site internet américain <http://www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2008&c=ITA> (c'est nous qui soulignons).

43. Dans son mémorandum, le Commissaire Hammarberg s'est dit, pour sa part, inquiet de l'extension des pouvoirs accordés aux préfets qui résulte des récentes mesures dites d'urgence. Cette évolution est, selon lui, « révélatrice de graves faiblesses du mécanisme de cet Etat qui paraît incapable de régler des problèmes sociaux qui ne datent pas d'hier par des mesures législatives ordinaires ou autres »⁴⁴. Il a en particulier noté la menace qui pèse sur les droits sociaux et les droits au logement des Roms, et a indiqué que le renforcement des pouvoirs de la police « n'[était] pas forcément la meilleure solution »⁴⁵.

44. Cette vague de mesures dites d'urgence s'est accompagnée d'une campagne de recensement dans les campements roms, qui a permis de procéder à des expulsions ciblées et illégales de Roms et de Sintis.

Violences commises par des forces intérieures et extérieures à l'Etat dans la sphère publique

45. Les rapports établis par un ensemble d'organisations internationales actives dans le domaine des droits de l'homme décrivent par le menu la détérioration alarmante de la situation en matière de sécurité à laquelle sont confrontés les Roms en Italie, tant dans la sphère publique que privée.⁴⁶ En l'état actuel, de nombreux Roms et Sintis ont peur de quitter leurs maisons ou campements car ils ont lieu de craindre d'être agressés; en même temps, leurs maisons et leurs campements eux-mêmes sont de plus en plus souvent l'objet d'actes de violence et de descentes illégales lancées à la fois par les autorités italiennes et par des tierces parties.

46. Les déclarations recueillies entre le 23 et le 30 mai 2008 auprès d'une centaine de Roms vivant dans des campements, autorisés ou non, font état d'abus qui relèvent de la sphère publique - agressions verbales, insultes racistes souvent accompagnées d'agressions, violences physiques et harcèlement verbal de la part de la police.

47. Le rapport établi par la Coalition en mai 2008 relate les propos tenus par un Roumain rom qui vivait en Italie depuis trois ans et qui leur a déclaré que les policiers l'avaient sévèrement battu la nuit précédente :

La nuit dernière, je mendiais dans un quartier de la périphérie de Rome. Des policiers sont venus et m'ont emmené au commissariat. Je leur ai montré mon passeport roumain, mais ils ont prétendu qu'il était faux et que j'étais sûrement Marocain. Ils m'ont pris mon argent et m'ont dit de ne pas retourner là-bas pour mendier. Puis ils ont commencé à me battre, et m'ont donné des coups et des gifles. Cela a duré 15 à 20 minutes.⁴⁷

48. Les Roms du campement de Torre Annunziata Nord à Naples ont eux aussi déclaré qu'ils se sentaient très peu en sécurité dans les lieux publics en raison des comportements et propos agressifs et violents dont ils étaient l'objet de la part d'Italiens. Le rapport indiquait que de nombreux Roms vivant toujours à Naples avaient affirmé éprouver une forte insécurité en ville, précisant que même des enfants et des adolescents participaient à ces agressions verbales.⁴⁸ Une femme rom habitant un campement semi-officiel à Rome a déclaré aux représentants de la Coalition « Nous n'allons jamais dans le centre ... Nous sommes toujours très prudents quand nous quittons le campement. Je n'ai jamais été en ville »⁴⁹.

⁴⁴ CommDH(2008)18, par. 68.

⁴⁵ Ibid., par. 44.

⁴⁶ Voir le rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », supra note 33.

⁴⁷ Ibid., entretien avec un Rom roumain du campement non officiel de Rome, 29 mai 2008, p. 23.

⁴⁸ Ibid., entretiens avec des résidents roms du campement Torre Annunziata au nord de Naples, 27 mai 2008, p. 31.

⁴⁹ Ibid., entretien avec une Rom du Monténégro dans le campement Casilino 900, 28 mai 2008, p. 31.

49. Cette violence est si répandue qu'elle empêche les Roms de gagner leur vie par peur légitime de fréquenter les lieux publics. D'après le rapport de la Coalition, les Roms qui ont une activité économique informelle (lavage des pare-brise aux carrefours, mendicité,...) ont signalé avoir été la cible ces derniers mois d'actes de violence et d'agressions commis par la police.⁵⁰ On lit ainsi que :

Les habitants d'un campement non autorisé proche de Cave di Piatralata ont indiqué à la Coalition qu'au début du mois de mai 2008, un homme âgé de 20 ans originaire de ce même campement était en train de nettoyer des pare-brise à un feu de signalisation quand plusieurs policiers l'ont empoigné et emmené au commissariat. Là, ils l'auraient roué de coups. Après cet incident, le jeune homme, affolé, a quitté l'Italie avec sa famille et est retourné en Roumanie.⁵¹

Violences commises par des forces intérieures et extérieures à l'Etat dans la sphère privée

50. Les Roms ne sont pas plus en sécurité chez eux. Le rapport établi par la Coalition en mai 2008 note une dégradation de la sécurité dans les campements roms, avec la complicité des autorités italiennes:

Depuis février 2008, des Italiens non roms ont perpétré plusieurs attaques extrêmement violentes et très médiatisées contre des campements roms, dans toute l'Italie. Récemment, y compris dans les exemples cités dans ce rapport, les attaques perpétrées contre des campements roms ont revêtu une violence exceptionnelle, avec souvent des jets de cocktails Molotov sur les maisons des Roms et, en toile de fond, un discours de haine à l'égard des Roms. La réaction de la police à ces événements est quasi inexistante : peu, ou pas d'enquête, et pas un seul individu arrêté ou emprisonné à la suite de ces agressions.⁵²

51. A Milan:

Le 11 mai 2008, le campement rom situé Via Navora à Milan a été réduit en cendres par un certain nombre d'assaillants qui ont lancé des cocktails Molotov sur le site. Les occupants roms de ce camp, dont des femmes et des enfants, se sont retrouvés sans abri, et leurs effets personnels ont été détruits.⁵³

52. Le 9 juin, en Sicile, des Roms ont également été chassés par la violence de divers campements où ils vivaient et leurs maisons ont été incendiées.⁵⁴

53. Il n'est guère surprenant que la plupart des Roms interrogés aient déclaré craindre de devenir la cible d'agressions violentes et de voir notamment leurs maisons être incendiées.⁵⁵

54. Dans ce climat de persécution exacerbé, les Roms ne bénéficient pas pour autant de la protection de la loi. La police ne parvient pas à empêcher ces agressions et en est parfois elle-même à l'origine. Les représentants de la Coalition auteurs du rapport ont été « frappés par la liste apparemment sans fin des propos méprisants » et d'invectives émanant des policiers italiens,

⁵⁰ Ibid., p. 23.

⁵¹ Ibid., entretien avec des habitants roms d'un campement non autorisé situé près de Cave de Piatralata, Rome, 29 mai 2008, p. 24.

⁵² Ibid., p. 29 (c'est nous qui soulignons).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., p. 30, un campement d'une centaine de Roms roumains situé à Catane, en Sicile, a été attaqué et réduit en cendres par des agresseurs inconnus.

⁵⁵ Ibid., p. 30.

dont les plus communs étaient « Sales gitans », « Zingari del cazzo! », « Zingari di merda ! » [« Gitans de merde »], « Sei un pezzo di merda » [« Tu es une pauvre merde! »], « Tu pues », « Vous vivez comme des rats ». La plupart des Roms non italiens qui ont été entendus par les représentants de la Coalition ont déclaré que les policiers n'arrêtaient pas de leur dire « Rentrez dans votre pays »⁵⁶.

55. Le rapport cite également un Rom originaire de l'ex-Yougoslavie qui vivait dans le Camp Salviati à Rome ; d'après lui, « les brutalités policières se sont intensifiées ces derniers mois. Le climat a changé. La police ne se gêne plus pour multiplier les actes de violence [...] »⁵⁷ A Rome, le chef rom du campement semi-officiel Casilino 900 a déclaré aux représentants de la Coalition que la police « nous traite [les Roms] comme des animaux »⁵⁸.

⁵⁶ Ibid., p. 27.

⁵⁷ Ibid., entretien avec un Rom originaire de l'ex-Yougoslavie. Camp Salviati de Rome, 28 mai 2008, p. 24.

⁵⁸ Ibid., entretien avec le chef rom du camp Casilino 900, Rome, 28 mai 2008, p. 27.

IV. ALLEGATIONS

1. Les actes et omissions des autorités italiennes sont contraires à l'obligation faite à l'Italie aux termes des dispositions de la Charte relatives à la non-discrimination, expressément énoncées en son article E, lequel contribue à définir les obligations des Etats parties au regard des groupes vulnérables de la population, interdit de justifier des mesures régressives par des motifs racistes et discriminatoires, et imprègne profondément les droits substantiels de la Charte.

56. L'article E est libellé comme suit.

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.

57. La République italienne ignore ouvertement les garanties d'égalité consacrées par la Charte. La preuve en est qu'elle a négligé de mettre en œuvre les recommandations appelant à lutter contre la discrimination formulées tant par l'ECRI que par le Commissaire Hammerberg, a assoupli la législation antidiscriminatoire, n'offre pas de recours juridiques aux Roms et aux Sintis victimes d'actes de violence, s'est dotée, au niveau régional, de pactes de sécurité à caractère raciste, a passé outre aux demandes de données globales sur les Roms et leurs besoins en matière de logement, procède à des contrôles de police illégaux, et s'abstient, d'une manière générale, de combattre la discrimination dont sont victimes les Roms et les Sintis. Tous ces manquements, alliés au mépris des conclusions et recommandations formulées antérieurement par le Comité européen des Droits sociaux et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, font planer de sérieux doutes quant à la volonté de l'Italie de respecter les obligations qui sont les siennes sous l'angle de l'article E et d'autres dispositions pertinentes de la Charte révisée.

58. L'article E de la Charte révisée prévoit que chacun doit pouvoir jouir, sans discrimination, des droits qui y sont inscrits. Tel n'est pas le cas des Roms vivant en Italie, ni en droit ni en fait. En omettant de prendre des mesures positives pour régler le problème de leur ségrégation et de leur exclusion, les autorités italiennes ont laissé s'installer une situation de dangereuse vulnérabilité et de marginalisation, facteurs qui ont ensuite ouvert la voie à des mesures régressives telles que les récents pactes pour la sécurité et décrets d'urgence. Les descentes de police et les expulsions autorisées au titre de ces mesures dites d'urgence profitent de l'exclusion et de la ségrégation dont les Roms sont depuis toujours l'objet et qui ont conduit à des actes de violence, à des destructions de logements et, dans certains cas, à des meurtres. Bien souvent, ces violations privent doublement leurs victimes des garanties offertes par la loi et par la Charte, du fait de la destruction des preuves et de l'impossibilité dans laquelle elles sont d'obtenir un statut juridique.⁵⁹

59. L'Italie n'a pas donné effet aux nombreuses recommandations qui lui ont été adressées pour régler le problème de la discrimination et a, dans le même temps, adopté des mesures régressives. Le troisième rapport de l'ECRI sur l'Italie a demandé que des mesures soient prises

⁵⁹ Voir dans le présent document les points consacrés à l'absence de recours juridique (par. 4), au racisme de la police (paragraphe 58 et 59) et aux Roms en tant que nomades (paragraphe 17 à 24).

pour remédier à l'absence de recours juridique proposé aux Roms en cas d'atteintes à leurs droits.⁶⁰ L'ECRI a recommandé à l'Italie de mettre en œuvre et d'appliquer les dispositions existantes de lutte contre la discrimination, de faire en sorte de prévoir la mise en œuvre et l'exécution de la législation pénale réprimant l'incitation à la haine raciale et à la violence, ainsi que les infractions à caractère raciste, et de faire de la motivation raciste une circonstance aggravante pour toutes les infractions.⁶¹

60. En ce qui concerne la transposition en bonne et due forme des directives et l'élaboration d'une législation antidiscriminatoire, le Commissaire Hammarberg déclare dans son mémorandum:

Les autorités doivent se pencher prioritairement sur le renforcement du droit et de la pratique internes en matière de discrimination, notamment concernant la transposition en 2003 en droit interne de deux grandes directives en matière de lutte contre la discrimination - CE2000/43 (Directive relative à l'égalité raciale) et 2000/78 (Directive-cadre relative à l'emploi).⁶²

61. Et le mémorandum poursuit en ces termes:

Il se pourrait que l'une des raisons principales en soit que les décrets susmentionnés n'ont pas abrogé la précédente législation antidiscrimination et ne l'ont pas incorporée dans la nouvelle. Les répercussions législatives paraissent très complexes et peut-être même préjudiciables à une application efficace de la nouvelle législation.⁶³

62. Le mémorandum Hammarberg prend ainsi comme exemple l'absence de norme explicite pour le renversement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination. En Italie, la loi exigeait que le plaignant soumette des éléments de fait permettant d'établir « des éléments sérieux, exacts et cohérents » prouvant la discrimination, le juge étant en mesure d'évaluer ces éléments en se fondant sur la règle de l'« appréciation prudente » des présomptions. L'Italie a transposé la directive du Conseil 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, en se référant simplement aux modalités relatives à la charge de la preuve prévues par son propre code civil, si bien que les dispositions de la directive sur le « renversement de la charge de la preuve » sont restées sans effet.⁶⁴ Le fait que l'Italie n'ait pas correctement transposé la directive précitée est révélateur de son incapacité à intégrer et à appliquer non seulement le droit communautaire, mais aussi les dispositions de la Charte.

63. Outre qu'elle s'est abstenue de suivre les suggestions qui lui ont été faites pour remédier à la situation, l'Italie a délibérément pris des mesures régressives. La récente loi relative à la discrimination a atténué les sanctions prévues en cas de propagande raciste : elles ont été ramenées d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement à une amende de 6 000 euros ou un an et demi d'emprisonnement. Le Commissaire Hammarberg a indiqué à ce sujet:

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

⁶⁰ Troisième rapport de l'ECRI (Italie), paragraphes 13, 14, 18 et 19.

⁶¹ Ibid.

⁶² Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 16.

⁶³ Ibid., par. 17(a).

⁶⁴ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e Session, p. 9.

raciaux.⁶⁵

64. L'absence de toute voie de recours juridique offerte aux Roms et aux Sintis en butte aux agissements ciblés dont ils sont l'objet de la part des autorités italiennes est elle aussi choquante. De nombreux rapports attestent que la police non seulement ne protège pas les Roms et les Sintis contre ces actes de violence, mais que, de surcroît, elle y participe. D'autre part, aucun moyen de droit n'a été prévu pour de telles atteintes. Pour reprendre les propos du Commissaire Hammarberg, « nul ne connaît aujourd'hui les résultats des enquêtes menées sur ces incidents par les autorités compétentes »⁶⁶.

65. Le Commissaire Hammarberg a souligné dans son rapport que l'organisme italien chargé de combattre le racisme, le Bureau national de lutte contre la discrimination raciale (UNAR), ne possède pas de mécanisme d'exécution efficace. Ainsi, bien qu'il soit compétent pour des missions de médiation et d'aide aux victimes d'actes de discrimination, l'UNAR n'a pas de mandat propre pour intenter des poursuites. En outre – et c'est d'autant plus troublant au vu des événements récents –, le mémorandum soulignait qu'en 2007, aucune des personnes ayant bénéficié d'une assistance de l'UNAR n'avait intenté d'action au fond devant un tribunal interne.⁶⁷

66. La situation en matière de racisme et de discrimination à l'égard des Roms et des Sintis en Italie et la nécessité d'un recours juridique ont été largement démontrées et commentées, y compris par des organes du Conseil de l'Europe comme le Comité des Ministres, l'ECRI et le CEDS.

67. Dans sa Résolution de 2006 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, « la Convention-cadre »), le Comité des Ministres a déclaré:

Les initiatives destinées à combattre la discrimination et les stéréotypes négatifs dans les médias doivent être intensifiées car ces problèmes continuent à affecter certains groupes minoritaires. La participation des représentants des minorités pourrait être renforcée davantage par la création d'une structure spécifique permettant d'améliorer le dialogue institutionnel avec les autorités. On note à cet égard que les autorités sont en train d'étudier la possibilité d'établir une Conférence permanente des minorités, qui devrait avoir un rôle consultatif et inclure également les représentants des Roms, Sintis et Gens du voyage.⁶⁸

68. Dans son troisième rapport de 2006 sur l'Italie, l'ECRI a recommandé à ce pays de prendre des mesures pour lutter contre l'utilisation de discours racistes et xénophobes en politique; elle a rappelé combien il était important que l'Italie présente l'arrivée d'immigrants comme un apport positif, et non comme une menace;⁶⁹ elle a recommandé à l'Italie d'engager le dialogue avec les médias et de leur faire comprendre l'importance de ne pas créer un climat d'hostilité et de rejet à l'égard de groupes tels que les Roms;⁷⁰ elle a rappelé à l'Italie son propre rôle dans l'adoption de mesures comme la suppression des fonds publics en cas de discours politiques racistes et

⁶⁵ Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 18.

⁶⁶ Ibid., par. 32.

⁶⁷ Ibid., par. 17(c).

⁶⁸ Résolution ResCMN(2006)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Italie, adoptée le 14 juin 2006 lors de la 967^e réunion des Délégués des Ministres, par. 1(b) (c'est nous qui soulignons).

⁶⁹ Troisième rapport de l'ECRI (Italie) CRI(2006)19, *supra*, par. 90.

⁷⁰ Ibid., par. 79.

xénophobes.⁷¹ Le rapport a souligné aussi qu'il fallait apporter des améliorations dans le domaine du logement et sur le terrain de la lutte contre la discrimination, et a insisté sur la nécessité de veiller, sur un plan juridique, à ce que les intéressés aient une identité et bénéficient d'une protection.

69. Dans son troisième rapport, l'ECRI n'a constaté aucun progrès depuis les recommandations qu'elle avait formulées dans le précédent.

Dans son second report, l'ECRI s'est longuement penchée sur la situation de marginalisation, de désavantage et de discrimination que connaissent les Roms et les Sintis en Italie. Elle a adressé des recommandations aux autorités italiennes visant à améliorer la situation de cette partie de la population italienne dans des secteurs vitaux tels que le logement, la délivrance de papiers, l'éducation, l'emploi, la santé, l'administration de la justice et les relations avec la police. L'ECRI note néanmoins avec regret que depuis lors les progrès ont été minimes, voire nuls, dans la quasi-totalité des secteurs mis en lumière dans ce rapport.⁷²

70. S'agissant plus particulièrement des motifs racistes et xénophobes qui ont fait que l'Italie s'est à ce point écartée de ces recommandations, le critère établi par le CEDS pour ce qui concerne les obligations des Etats parties reste applicable à l'Italie. Le CEDS considère que, pour satisfaire aux obligations issues de la Charte, les Etats Parties doivent assurer la jouissance des droits prescrits par ce texte en prenant des initiatives concrètes dans un délai raisonnable et en utilisant au mieux les ressources disponibles pour obtenir des progrès mesurables.⁷³ Sur la question de l'extrême pauvreté, par exemple, le CEDS a récemment indiqué que le respect de la Charte exigeait des Etats Parties qu'ils tiennent dûment compte des différences de manière positive ; il leur faut « non seulement [de] prendre des initiatives juridiques mais encore [de] dégager les ressources et [d']organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte »⁷⁴.

71. Le CEDS a noté que le libellé de l'article E est quasiment identique à celui de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.⁷⁵ Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme dans son interprétation de l'article 14, le principe d'égalité qu'il reflète signifie que « le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes »⁷⁶.

72. En ce qui concerne les groupes vulnérables, des mesures positives doivent être prises pour satisfaire aux besoins spécifiques de ceux dont la situation est différente de celle de la majorité.

⁷¹ Ibid., par. 91.

⁷² Ibid., par. 92.

⁷³ *Association internationale Autisme-Europe (IAAE) c. France*, réclamation n° 13/2002, décision du CEDS sur le bien-fondé, 4 novembre 2003. On y lit, au par. 53, que : « Le Comité rappelle, comme il l'a déjà affirmé dans sa décision relative à la réclamation n° 1/1998 (Commission Internationale de Juristes c. Portugal, § 32), que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande... »

⁷⁴ *Mouvement international ATD Quart monde (ATD) c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 61.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ *Thlimmenos c. Grèce*, requête n° 34369/97, Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, 6 avril 2000, par. 44.

Le dernier examen en date de la situation des Roms en Italie par le CEDS a eu lieu dans le cadre de la réclamation *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, où il a été conclu à la violation de l'article 31, combiné à l'article E, en raison de l'insuffisance numérique des campements pour les Roms ayant choisi un mode de vie itinérant ou contraints de le faire et de l'inadaptation des conditions d'existence dans ces campements; de l'expulsion systématique des Roms de sites ou logements qu'ils occupent illégalement; et du manque de logements permanents de qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms qui souhaitent se sédentariser⁷⁷. Le CEDS a déclaré dans sa décision que l'égalité de la protection au titre de l'article E exige des Etats parties qu'ils tiennent dûment compte de toutes les différences et fassent en sorte de garantir un réel accès aux « droits et avantages collectifs ».

Le Comité rappelle également que pour assurer un égal traitement, il faut bannir toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs »⁷⁸.

73. Dans la réclamation *CEDR c. Italie*, le CEDS a précisé que l'article 31§1, combiné à l'article E, exige des Etats qu'ils prouvent l'effectivité du droit d'accès et le caractère non discriminatoire des critères d'accès aux logements sociaux afin de prendre en considération la discrimination tant directe qu'indirecte, comme le veut le principe d'égalité de la protection:

Le Comité reconnaît que le Gouvernement s'est engagé à faire en sorte que l'égalité de traitement soit garantie aux Roms en matière d'accès aux logements sociaux, mais n'a fourni aucune information quant à l'effectivité du droit d'accès à ces logements ou quant au caractère non discriminatoire des critères appliqués pour l'accès aux logements sociaux. Le Comité rappelle que le principe de non-discrimination contenu à l'article E recouvre aussi la discrimination indirecte. En omettant de tenir compte de la situation différente des Roms et de prendre des mesures adaptées pour améliorer leur conditions de logement, y compris la possibilité d'accéder effectivement aux logements sociaux, l'Italie enfreint l'article 31§§ 1 et 3 combiné à l'article E.⁷⁹

74. Les récentes mesures dites d'urgence semblent reposer entièrement sur la médiatisation à outrance de quelques cas isolés. L'article E interdit que des motifs racistes et xénophobes constituent la « justification objective et raisonnable » nécessaire pour déployer de telles mesures.⁸⁰ Faisant fi des demandes répétées du Conseil de l'Europe et d'autres organismes

⁷⁷ *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, réclamation collective n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du CEDS, 7 décembre 2005, par. 12.

⁷⁸ *CEDR c. Italie*, réclamation collective n° 27/2004, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005, paragraphes 20 et 21; citant *Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé, 4 novembre 2003, par. 52 (c'est nous qui soulignons).

⁷⁹ *Ibid.*, par. 46.

⁸⁰ La résolution ResChS(2006)4 du 3 mai 2006 dispose que « l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation de faire en sorte que, en l'absence de justifications objectives et raisonnables, la jouissance effective des droits contenus dans la Charte soit garantie à tout groupe présentant des caractéristiques particulières, dont les Roms ». Comme indiqué aux points 20, 21, 23 24, 74, la politique italienne repose sur le fait que les Roms sont considérés comme des nomades qui constituent une menace pour la sécurité. Ainsi, le Pacte de sécurité de Milan cible ses mesures spécifiquement sur les « nomades », en référence aux Roms. De même, le décret adopté le 21 mai lors du Conseil des Ministres tenu à Naples indique dans son préambule: « Vu la situation des plus critiques à laquelle la Lombardie est confrontée en raison de la présence de nombreux nomades et citoyens de pays tiers en situation irrégulière qui se sont installés durablement dans des zones urbaines; considérant que les campements susmentionnés, en raison de leur extrême précarité, sont sources de vives préoccupations sur le plan social et que cela paraît avoir de graves répercussions sur l'ordre et la sécurité pour les populations locales; considérant également que la situation décrite ci-dessus a attisé les tensions sociales, ce qui s'est traduit par des incidents sérieux mettant en danger l'ordre et la sécurité publics; considérant que le phénomène précité, qui touche les collectivités territoriales à divers niveaux en raison de son intensité et de son ampleur, ne peut trouver sa solution dans les instruments prévus par la législation ordinaire . . . »

l'appelant à régler la situation des Roms et des Sintis, l'Italie a encore aggravé leur sort : elle les a dépouillés de certains droits en faisant d'eux une menace pour la sécurité. Ces allégations portées sur le terrain de la sécurité ont été accréditées sur la base d'éléments très minces et non vérifiés. Pourtant, les récentes mesures visant à remédier aux éventuels problèmes de sécurité ont été adoptées, l'une après l'autre, en toute illégalité – elles devraient en effet être étayées par des données recueillies selon les règles mises en œuvre conformément à une procédure appropriée.

75. Tout récemment, le CEDS a réitéré, dans ses Conclusions 2007, l'obligation positive faite à l'Italie de recueillir les données nécessaires pour juger des conditions de vie (et de travail) des Roms en Italie. Il y a précisé que l'Italie était, à la fois tenue de fournir des logements, conformément à la Charte révisée, et de rendre compte, chiffres à l'appui, de l'efficacité des mesures prises :

Le Comité relève l'absence de données cumulatives quant au nombre total de familles roms concernées par les différentes solutions retenues en matière de logement. Il note en particulier que, d'après les chiffres dont on dispose, les familles roms semblent relativement peu nombreuses dans certaines communes. Il souhaite par conséquent savoir si ces chiffres englobent uniquement les Roms possédant la nationalité italienne ou un titre de séjour, et demande ce que l'on propose, sur le plan du logement, pour tous les Roms qui sont d'une autre nationalité ou n'ont aucun titre de séjour. Il rappelle dans l'intervalle qu'il est du devoir des autorités de l'Etat de «recueillir des données sur certaines catégories de personnes qui font ou pourraient faire l'objet d'une discrimination et que la collecte et l'analyse de telles données (dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus) est indispensable pour formuler une politique rationnelle» (§23).

Le Comité considère que des données cumulatives sont nécessaires pour apprécier l'efficacité des mesures mises en œuvre jusqu'ici au niveau national. Elles sont plus importantes encore pour déterminer si les logements qui existent dans les campements équipés et les structures temporaires implantées sur de nouveaux sites appelés «villages» sont d'un niveau suffisant. La situation n'est donc pas conforme à la Charte.⁸¹

76. Le CEDS a explicité l'importance de ces données dans un récent constat de non-conformité établi à l'égard de la France.

Or, à défaut d'avoir le souci et d'être en mesure d'évaluer l'impact des mesures prises sur la réalité, la réalisation des droits prévus par la Charte est menacée d'être inefficace ... En ce qui concerne la définition des étapes ... il est essentiel que des échéances raisonnables soient fixées tenant compte à la fois certes des contraintes administratives mais aussi de ceux des besoins des populations concernées présentant un caractère d'urgence. On ne saurait quoi qu'il en soit reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées.⁸²

77. Compte tenu de l'insuffisance de données et de l'absence de stratégie nationale d'action positive, les campagnes de recensement menées dernièrement en Italie, qui ont été conçues et mises en œuvre en vertu des pouvoirs de police de l'Etat, sont contraires à la législation en vigueur et suscitent l'inquiétude. Aux dires de hauts responsables évoluant dans les sphères gouvernementales, ces campagnes sont menées non pas dans un souci d'améliorer la situation des Roms, mais pour permettre des expulsions systématiques ciblées et des expulsions collectives.

78. Le 6 juin 2008, les autorités italiennes ont annoncé leur intention de procéder à des

⁸¹ Conclusions du CEDS 2007 (Italie) Article 31 § 1, suivi de la réclamation *CEDR c. Italie*, décembre 2007 (c'est nous qui soulignons).

⁸² *Mouvement international ATD Quart monde (ATD) c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, paragraphes 65 et 66.

recensements dans les campements roms, qui passeraient notamment par la prise d'empreintes digitales. Le fait que la collecte des données ait été déléguée aux préfets a conduit à des abus alarmants dont nous avons fait état. Les opérations de recensement consistaient en l'identification aussi bien de la race que de la religion, au relevé des empreintes digitales et de la réalisation d'un cliché photographique.⁸³ Des recensements de ce type ont été réalisés dans des campements roms à Milan, Naples et Rome.⁸⁴ Les empreintes de tous les occupants ont été prises, y compris des enfants, et souvent sans le consentement éclairé des parents.

79. Le code frontières Schengen, instrument utilisé pour donner effet à la directive européenne 2004/38 et à son article 21 sur les vérifications à l'intérieur du territoire, précise à quel moment les Etats membres peuvent procéder à des contrôles policiers internes.⁸⁵ L'article 21 les autorise uniquement lorsqu'ils:

1. n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières;
2. sont fondés sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière;
3. sont conçus et exécutés d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures;
4. sont réalisés sur la base de vérifications réalisées à l'improviste.⁸⁶

80. Les contrôles de police pratiqués dans les « campements nomades » en vertu des mesures de sécurité mises en place par l'Italie ne sont pas conformes au code frontières Schengen en ce qu'ils impliquent des vérifications ciblées et systématiques.

2. L'Italie ne respecte pas l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif qu'elle n'a toujours pas élaboré ni mis en œuvre un cadre juridique national en la matière, a pris des mesures régressives dans le domaine du logement, pratique des expulsions forcées, et continue de n'offrir aucune aide aux Roms et aux Sintis.

81. L'article 31 de la Charte révisée est ainsi libellé:

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.

82. L'Italie a failli aux obligations qui lui sont faites au titre de chacun des alinéas de l'article 31.

⁸³ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », allégation confirmée par des documents de la Communauté de Sant'Egidio, organisation catholique s'occupant des droits de l'homme, basée à Rome et travaillant activement avec les Roms, p. 10.

⁸⁴ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », citant un courrier électronique de M. Piero Colacicchi du 2 juillet 2008, p. 20.

⁸⁵ Règlement CE n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

⁸⁶ Ibid., article 21, contrôles sur le territoire (a)(i) – (iv).

Il a été constaté à plusieurs reprises que les Roms et les Sintis ne jouissent en Italie, ni en droit ni en pratique, des droits prévus par l'article 31 et que cette situation ne s'est malheureusement pas améliorée. Le non-respect de l'article 31 se manifeste de multiples façons. Non seulement ce pays ne s'est pas doté d'un cadre national pour répondre aux obligations prescrites par l'article 31, mais la conformité de sa situation au regard de cette disposition a même régressé avec la mise en place de mesures de sécurité qui ont conduit à un certain nombre d'expulsions. De plus, l'Italie ne propose pas d'assistance aux Roms et Sintis désireux de s'installer sur son territoire.

2.1 Inapplication de l'article 31 – Incapacité à se doter d'un cadre juridique national approprié

83. L'Italie a été avisée de ce que sa situation n'est pas conforme à l'article 31 et qu'elle devait y remédier. Pourtant, malgré le message très clair adressé par le CEDS, elle a omis de mettre en place un cadre juridique national qui donne effet à l'article 31.

84. Dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*,⁸⁷ le CEDS a considéré que la situation de l'Italie était contraire à chacune des dispositions de l'article 31 relatif au droit au logement combiné à l'article E.⁸⁸ Le 3 mai 2006, le Comité des Ministres a adopté la résolution ResChS(2006)4 dans laquelle on peut lire.

Vu le rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des droits sociaux, dans lequel ce Comité a conclu:

i) à l'unanimité que l'insuffisance et l'inadaptation des campements constituent une violation de l'article 31§1 de la Charte révisée combiné à l'article E.

L'article 31§1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c.-à-d. disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité); présentant des structures saines; non surpeuplé; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. L'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation de faire en sorte que, en l'absence de justifications objectives et raisonnables, la jouissance effective des droits contenus dans la Charte soit garantie à tout groupe présentant des caractéristiques particulières, dont les Roms. L'Italie n'a pas démontré i) avoir pris des mesures suffisantes pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée; et ii) s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent. En persistant à confiner les Roms dans des campements, le Gouvernement n'a pas tenu compte de manière positive de toutes les différences qui les singularisent en la matière et n'a pas fait ce qu'il fallait pour leur garantir l'accès aux droits et avantages collectifs qui doivent être ouverts à tous.

ii) à l'unanimité que les expulsions et autres sanctions constituent une violation de l'article 31§2 de la Charte révisée combiné à l'article E.

Au regard de l'article 31§2, les Etats parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées et, enfin, assorties de solutions de relogement. Le Comité estime que l'Italie n'a pas démontré que les expulsions qu'elle pratique sont effectuées dans ces conditions, et n'a pas crédiblement démenti que des Roms aient à cette

⁸⁷ CEDR c. Italie, réclamation collective n° 27/2004, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005.

⁸⁸ Ibid., par. 37, par. 42 pour l'art. 31§2, par. 46 pour l'art. 31(1) combiné à l'article 31(3), chaque disposition étant combinée à l'article E.

occasion été victimes des violences injustifiées.

iii) à l'unanimité que le manque de logements permanents constitue une violation de l'article 31§1 et 31§3 de la Charte révisée combiné à l'article E.

Au titre des articles 31§1 et 31§3, il incombe aux Etats parties de garantir l'accès aux logements sociaux à toutes les catégories défavorisées, y inclus l'accès égalitaire pour les ressortissants des autres Parties à la Charte qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur leur territoire. Sur la question de logements permanents, le Comité reconnaît que l'Italie s'est engagée à faire en sorte que l'égalité de traitement soit garantie aux Roms en matière d'accès aux logements sociaux, mais n'a fourni aucune information quant à l'effectivité en pratique du droit d'accès à ces logements ou quant au caractère non discriminatoire des critères appliqués pour l'accès aux logements sociaux.⁸⁹

85. Comme l'ont indiqué de nombreux organes du Conseil de l'Europe ainsi que des organisations de défense des droits de l'homme, la situation de l'Italie a régressé au lieu de s'améliorer depuis l'adoption de la résolution ResChS(2006)4. En raison de la résurgence d'un sentiment anti-Rom et de ses manifestations omniprésentes sur le plan juridique, économique et social, les Roms et Sintis qui vivent en Italie sont aujourd'hui victimes d'atteintes plus graves à leur droit au logement et au principe de non-discrimination qu'il y a quelques années. Le CEDS a estimé, dans ses Conclusions 2007 pour l'Italie, que ce pays n'avait pas réussi jusqu'ici à remédier aux constats de non-conformité à l'article 31, paragraphes 1, 2 et 3, combiné à l'article E. Il a considéré que « la situation des Roms n'est pas conforme à la Charte étant donné que toutes les régions ne se sont pas dotées d'une législation concernant les Roms et qu'il n'existe pas encore de loi-cadre au niveau national »⁹⁰.

86. Après les constats de non-conformité auxquels il est parvenu dans la réclamation *CEDR c. Italie*, le CEDS a apporté quelques précisions supplémentaires concernant les droits au logement et les obligations qu'ont les Etats parties de respecter les droits des catégories vulnérables de la population. Afin de garantir le droit au logement des Roms et des Sintis, le CEDS a indiqué, dans la réclamation *ATD c. France*

Pour ce qui est du logement des gens du voyage, le Comité se réfère à la Recommandation (2005) 4 du Comité des Ministres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, qui dispose notamment que les Etats membres doivent veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms et des Gens du voyage soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement⁹¹

87. Le CEDS a défini dans cette même décision les critères auxquels un tel cadre devait répondre ; il a ainsi expliqué que les Etats parties n'étaient pas soumis en la matière à une obligation de résultat, mais qu'ils n'en devaient pas moins s'engager à :

- 1.) mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels) propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte;
- 2.) tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats;
- 3.) procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées;
- 4.) définir des étapes, et ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées;
- 5.) être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories

⁸⁹ *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation collective n° 27/2004, Résolution ResChS(2006)4 du Comité des Ministres, adoptée le 3 mai 2006 (c'est nous qui soulignons).

⁹⁰ Conclusions (Italie) 2007 du CEDS sur les articles 30 et 31, *Suivi de la réclamation CEDR c. Italie*, décembre 2007.

⁹¹ *ATD c. France*, n° 33/2006, par. 149.

de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.⁹²

88. La collecte de données dignes de ce nom, le contrôle, l'évaluation et la vérification constituent, comme indiqué dans la réclamation *ATD c. France*, des mécanismes essentiels qui sont nécessaires pour élaborer un cadre national adéquat, en particulier dans le domaine du logement. Le CEDS s'est plus spécialement intéressé aux travaux de recherches et à la collecte de données, qu'il a considérés comme un préalable à la conception et à la mise en œuvre d'une politique du logement efficace, citant ici les « Lignes directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables »:

En ce qui concerne la tenue de statistiques, cette obligation revêt une portée particulièrement importante s'agissant du droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'action, de l'interaction entre ces différents moyens ainsi que des contre-effets susceptibles d'intervenir en raison de cette complexité. Cependant, les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés aux besoins constatés.

Le Comité se réfère à ce sujet notamment aux Lignes Directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables dont le Comité des Ministres a pris note, lors de la 995e réunion des Délégués le 16 mai 2007. Le point 11 de ces Lignes directrices est ainsi rédigé :

Les politiques du logement doivent s'appuyer sur des faits établis : il convient par conséquent d'améliorer la base de connaissances en réalisant des études et en recueillant systématiquement des données. Une bonne connaissance de la situation en matière de logement, fondée notamment sur des informations statistiques, est un préalable indispensable à la conception et à la mise en œuvre d'une politique du logement efficace. Il convient de collecter régulièrement des statistiques sur les questions relatives au logement et, en particulier, d'évaluer les besoins en logements. »⁹³

89. Dans sa décision de 2008 sur la réclamation *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, le CEDS a également mis en avant la nécessité de recueillir des données, conformément à l'article 31§2, dans le cadre de l'obligation faite aux Etats de prévenir l'état de sans-abri:

[Le Comité] rappelle aussi qu'afin de réduire progressivement l'état de sans-abri comme le prévoit l'article 31§2 de la Charte révisée, les Etats doivent se procurer, sur les faits, les informations qui sont nécessaires pour traiter le problème. La collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre cet objectif (Conclusions 2005, France).⁹⁴

90. L'Italie n'a pas mené le travail de diagnostic et d'élaboration du cadre qu'elle était tenue d'instituer. De plus, l'obligation prescrite aux Etats parties va au-delà de la mise en place de ce cadre ; elle leur impose de s'assurer de sa mise en œuvre concrète. Le CEDS a indiqué à cet effet, dans la réclamation *ATD c. France*, qu'en dépit de l'existence d'une politique nationale acceptable:

Le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à justifier l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés

⁹² Ibid., par. 60.

⁹³ Ibid., paragraphes 63 et 64 (c'est nous qui soulignons).

⁹⁴ *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 104 (c'est nous qui soulignons).

bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31§3.⁹⁵

91. Outre une mise en œuvre efficace, le droit au logement doit être assorti de voies de recours effectives au cas où il y serait porté atteinte. En Italie, il n'y a ni cadre approprié, ni mise en œuvre concrète de tels moyens juridiques. L'Italie enfreint donc l'article 31, lu seul ou combiné à l'article E.

2.2 Article 31§1 – Mesures délibérément régressives entraînant un manque de logements d'un niveau suffisant

92. Les conditions de vie des Roms et Sintis ont considérablement empiré depuis les précédentes conclusions de non-conformité au regard de l'article 31. En témoigne - exemple flagrant s'il en est -, l'adoption par l'Italie des mesures de sécurité dites d'urgence à l'encontre des Roms. L'inobservance par l'Italie de ses obligations au titre de la Charte révisée s'est encore aggravée si bien que la situation des Roms et des Sintis dans ce pays est devenue un problème prioritaire qui appelle une attention toute particulière.

93. Aux termes de l'article 31§1, les Etats parties doivent s'attacher à « favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ». Comme indiqué dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, l'Italie se doit, conformément à l'article 31§1 combiné à l'article E, de tenir dûment compte de manière positive de la situation des Roms et de leur proposer une offre quantitative et qualitative de logements adaptés à leurs besoins.⁹⁶ Le CEDS a indiqué à cet effet que l'Italie devait se doter d'une loi-cadre nationale. L'Italie a par ailleurs l'obligation, au titre de l'article 31§1 combiné à l'article E, de s'assurer que les collectivités locales promulguent correctement cette législation et garantissent les droits issus de la Charte.

94. Ainsi qu'il a été dit, le CEDS a jugé la situation de l'Italie contraire à l'article 31§1 combiné à l'article E dans la réclamation *CEDR c. Italie*. Il s'est prononcé comme suit.

... D'une part, [le Gouvernement italien] affirme avoir pris toutes les mesures légales nécessaires pour garantir les conditions de vie des Roms mais, de l'autre, il rejette sur les Roms eux-mêmes la responsabilité de la situation particulièrement mauvaise dans laquelle ils se trouvent, y inclus le fait d'avoir gravement détérioré les installations mises à leur disposition. De même, le Gouvernement n'a avancé aucun élément pour contester le nombre insuffisant de campements ; il s'est limité à reconnaître l'existence de campements non autorisés, dont l'établissement est lui aussi imputé à l'inconduite des Roms.

L'article 31§1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (Conclusions 2003, article 31§1, France, p. 235, Italie, p. 364, Slovénie, p. 593, et Suède, p. 694). La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables.

Le Comité rappelle que l'article 31§1 consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation de faire en sorte que, en l'absence de justifications objectives et raisonnables (voir paragraphe 1 de

⁹⁵ *ATD c. France*, n° 33/2006, par. 100.

⁹⁶ *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation collective n° 27/2004, CEDS, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005, paragraphes 36 et 37.

l'Annexe), la jouissance effective des droits contenus dans la Charte soit garantie à tout groupe présentant des caractéristiques particulières, dont les Roms. Au contraire, en persistant à confiner les Roms dans des campements, le Gouvernement n'a pas tenu compte de manière positive, comme il aurait dû le faire, de toutes les différences qui les singularisent en la matière et n'a pas fait ce qu'il fallait pour leur garantir l'accès aux droits et avantages collectifs qui doivent être ouverts à tous.

Le Comité considère dès lors que l'Italie n'a pas démontré:

- avoir pris des mesures suffisantes pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée;
- s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent.⁹⁷

95. Dans ses Conclusions 2007 relatives à l'Italie, le CEDS a rappelé qu'au regard de la Charte révisée, un logement d'un niveau suffisant signifie:

- 1.) un logement qui présente des structures saines;
- 2.) salubre, c.-à-d. disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité;
- 3.) non surpeuplé et
- 4.) assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.⁹⁸

96. En outre, toujours dans ses Conclusions 2007, le CEDS a estimé que la situation de l'Italie demeurait non conforme à l'article 31§1 combiné à l'article E, aux motifs que:

- 1.) toutes les régions ne se sont pas dotées d'une législation concernant les Roms et il n'existe pas encore de loi-cadre au niveau national;
- 2.) l'Italie n'a toujours pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée;
- 3.) l'Italie n'a toujours pas démontré s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent;
- 4.) les données concernant les Roms ne sont pas encore recueillies à l'échelon national.

97. Plus récemment, le Comité des Ministres est revenu sur l'obligation de prendre des mesures rigoureuses au plan national, et a rappelé que des progrès devaient être réalisés pour améliorer les conditions en matière de logement. Evoquant la question des droits prescrits par l'article 31§1 de la Charte révisée au regard de la situation des sans-abri en France, il a déclaré dans la résolution CM/ResChS(2008)8:

L'article 31§1 de la Charte révisée garantit à chacun un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre... En dépit de la mise en place par le gouvernement de mesures visant à éradiquer le problème des logements ne répondant pas aux normes minimales, de graves problèmes subsistent : entre 400 000 et 600 000 logements (soit plus d'un million de personnes) continuent d'être exposés à des risques sanitaires dus à des conditions de vie médiocres. L'absence de plan systémique, durant une période de temps considérable, pour améliorer le problème de l'habitat indigne et l'insuffisance des progrès réalisés sur ce terrain constituent une violation de

⁹⁷ Ibid., paragraphes 34 à 37 (c'est nous qui soulignons).

⁹⁸ Conclusions 2007 (Italie) du CEDS, *Suivi de la réclamation CEDR c. Italie*.

l'article 31§1.⁹⁹

Données factuelles sur la pauvreté et les conditions de vie déplorables

98. L'obligation incombant à l'Italie d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre national pour favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant lui interdit de prendre délibérément des mesures aussi régressives que les pactes de sécurité et les décrets dits d'urgence, qui se traduisent par des destructions massives de logements. Elles lui sont d'autant plus prosrites qu'il lui faut, conformément à l'article 31§1, lu seul ou en combinaison avec l'article E, proposer une offre quantitative et qualitative adaptée de logements.

99. Suite à sa visite en Italie en juin 2008, le Commissaire Hammarberg a fait observer que les conditions de vie dans les campements étaient inacceptables et qu'il n'y avait pas eu d'amélioration depuis la visite du précédent Commissaire trois ans auparavant.¹⁰⁰ Il a été informé de ce que beaucoup d'autres campements se trouvaient dans un état semblable, ce qui expliquait le taux de mortalité extrêmement élevé.¹⁰¹

100. Le Rapporteur de la Commission aux libertés civiles, à la justice et aux affaires intérieures du Parlement européen, Gérard Deprez, a lui aussi décrit les conditions de vie dans les campements roms en Italie dans son projet de rapport sur la visite de la délégation en Italie en septembre 2008 (rapport LIBE). Les campements roms y sont dépeints comme des ensembles de baraquements en très mauvais état, « aux allures de bidonville ».¹⁰² Le Rapporteur d'ajouter qu'il a « trouvé la situation extrêmement choquante, notamment à cause de sa longue durée et de l'absence des conditions minimales pour y mener une vie normale »¹⁰³. Le rapport LIBE a aussi relevé l'absence d'approvisionnement en eau et en électricité, ainsi que l'absence de chauffage, le système ayant été fermé par les forces de l'ordre.¹⁰⁴ Le mémorandum Hammarberg allait dans le même sens : le campement visité n'avait aucun point d'accès au réseau électrique ni point d'eau, et se composait de « caravanes, de cabanes et de toilettes chimiques dont beaucoup sont manifestement hors d'usage »¹⁰⁵.

101. Les études menées par le COHRE lui-même et par d'autres organisations non gouvernementales corroborent ces rapports officiels. Un nombre croissant de Roms vit à la périphérie des villes, dans des lieux où ils sont exclus sur le plan social, où les conditions de vie sont déplorables et où ils sont tenus à l'écart du reste de la population. De récentes lois adoptées dans un certain nombre de régions du pays ont aggravé cette situation.¹⁰⁶ Les Roms et les Sintis vivent dans des « campements » ou dans de sordides ghettos qui sont « autorisés », c'est-à-dire approuvés et fournis par l'Etat. D'autres sont forcés de « squatter » des immeubles abandonnés ou d'installer des campements le long des routes, au bord des rivières ou dans des lieux à découvert. Ils peuvent être expulsés à tout moment, et le sont d'ailleurs souvent. Leurs implantations sont souvent « illégales » ou « non autorisées ». Et lorsque les autorités italiennes engagent des efforts et des ressources pour les Roms, ces efforts n'ont généralement pas pour

⁹⁹ Résolution CM/ResChS(2008)8, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réclamation collective n° 39/2006, adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2008 lors de la 1031e réunion des Délégués des Ministres (c'est nous qui soulignons).

¹⁰⁰ Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 34.

¹⁰¹ Ibid., par. 35.

¹⁰² Rapport LIBE, p. 13.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 34.

¹⁰⁶ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e Session, p. 4.

but de les intégrer dans la société italienne ; il s'agit, au contraire, d'édifier des « logements préfabriqués provisoires » entourés parfois de hauts murs, pour les mettre à l'abri des regards des Italiens non roms.¹⁰⁷

102. Les pouvoirs publics italiens autorisent la création d'aires de séjour accueillant exclusivement des Roms, sans s'assurer le plus souvent que les conditions de vie y sont correctes, si bien que de nombreux Roms se retrouvent dans des ghettos officiellement validés où les conditions de vie sont des plus médiocres et qui ne disposent pas d'infrastructures ou de services publics suffisants.¹⁰⁸ Les conditions matérielles dans les campements autorisés et non autorisés sont la plupart du temps inhumaines. Ainsi, le campement de la Via Germagnano destiné aux Roms roumains de Turin abritait, en novembre 2007, environ 150 personnes. Ses occupants affirmaient y vivre depuis quatre ou cinq mois. Ils prétendaient avoir reçu l'accord des autorités, qui leur avaient promis d'y installer les infrastructures nécessaires, mais ils n'avaient toujours rien vu venir. L'eau provenait d'une conduite située près du campement. Celui-ci ne disposait pas de générateur électrique, de sorte qu'ils devaient acheter le gaz nécessaire au chauffage auprès des magasins qui acceptaient de leur en vendre (ce qui n'était apparemment pas toujours le cas). Faute de toilettes, les excréments étaient brûlés avec d'autres déchets dans un coin du campement désigné à cet effet. Lorsqu'il n'y avait pas de gaz, les occupants faisaient brûler de l'alcool éthylique pour se chauffer. Aucun habitant du campement ne disposait d'une adresse personnelle.¹⁰⁹

103. En outre, les mauvaises conditions de vie qui règnent dans les campements roms ont été à l'origine du décès d'au moins cinq jeunes Roms depuis seulement décembre 2006:

- le 19 novembre 2007, Florin Draghici, un petit garçon Rom âgé de 4 ans et provenant de Roumanie est décédé dans un incendie survenu dans un campement situé à Bologne;
- le 2 janvier 2007, deux jeunes Roumains de 15 ans, Cristina Mihalache et Nicolae Ihnunt, sont morts dans un incendie au campement d'Orta di Atella, à Caserta;
- le 2 décembre 2006, Ljuba Mikic (16 ans) et Sasha Traikovic (17 ans), originaires de Serbie, sont morts dans un incendie au campement Casilino, à Rome.¹¹⁰

104. Les conditions choquantes¹¹¹ dans lesquelles vivent les Roms et les Sintis constituent des violations flagrantes au respect de l'article 31§1, lu seul ou en combinaison avec l'article E, de la part de la République italienne.

2.3 Article 31§2 – Absence de protection ou de moyens de recours contre la violence, les expulsions et la destruction de logements

105. L'article 31§2 exige des Etats parties, pour « prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive », qu'ils prennent des mesures tendant à faire progressivement reculer la pauvreté, notamment en s'abstenant de créer les conditions qui conduisent à être sans-abri, et pose des obligations et interdictions spécifiques en matière d'expulsion. Outre qu'elles vont à l'encontre des recommandations quasiment unanimes appelant à améliorer la situation des

¹⁰⁷ Ibid., p. 21.

¹⁰⁸ Ibid., p. 13.

¹⁰⁹ Ibid., pages 21 et 22.

¹¹⁰ Ibid., p. 22.

¹¹¹ Rapport LIBE, p. 13.

Roms et Sintis, les récentes campagnes qui présentent les Roms et les Sintis comme des menaces à la sécurité constituent une violation directe de l'article 31§2.

106. Dans la résolution ResChS(2006)4 sur la réclamation *CEDR c. Italie*, le Comité des Ministres a estimé que l'expulsion systématique de Roms par l'Italie était contraire à l'article 31§2 combiné à l'article E:

Au regard de l'article 31§2, les Etats Parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et, enfin, assorties de solutions de relogement. Le Comité estime que l'Italie n'a pas démontré que les expulsions qu'elle pratique sont effectuées dans ces conditions, et n'a pas crédiblement démenti que des Roms aient à cette occasion été victimes des violences injustifiées.¹¹²

107. Dans la réclamation *FEANTSA c. France*, le CEDS a par ailleurs précisé qu'en cas d'éviction du logement pour cause d'insolvabilité ou d'occupation illicite, les Etats Parties devaient veiller à ce que la procédure utilisée soit correcte notamment en ce qui concerne la consultation, le préavis et le relogement – pour les expulsions justifiées –, et les moyens de recours – pour les expulsions illégales:

La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés, dont les objectifs sont les suivants : recherche des solutions alternatives à l'expulsion, fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. La loi doit également interdire de procéder à l'expulsion de nuit ou l'hiver, définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. Les garanties procédurales sont ici importantes. Même lorsque l'expulsion est justifiée, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées.¹¹³

108. Le Comité des Ministres a aussi évoqué les obligations prescrites par l'article 31§2 dans la résolution ResChS (2008) 8 relative à la réclamation *FEANTSA c. France*. Il y a précisé que les Etats Parties étaient tenus de mettre en place des procédures permettant de limiter les risques d'expulsion.¹¹⁴ Les récentes mesures de sécurité dites d'urgence prises par l'Italie vont directement à l'encontre d'une telle obligation.

109. L'obligation de prévenir l'état de sans-abri n'est pas remplie lorsque l'offre de logements est quantitativement et qualitativement insuffisante. L'article 31§2 prévoit non seulement le droit à un hébergement mais également à un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable. Le CEDS a indiqué dans la réclamation *FEANTSA c. France* que:

¹¹² Réclamation n° 27/2004, adoptée le 3 mai 2006.

¹¹³ Fédération des Associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, n° 39/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 88 (c'est nous qui soulignons).

¹¹⁴ ResChS(2008)8, adoptée le 2 juillet 2008: « Aux termes de l'article 31§2 de la Charte révisée, les Parties doivent mettre en place des procédures pour limiter les risques d'expulsion. La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés dont les objectifs sont les suivants : recherche de solutions alternatives à l'expulsion, et fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. Certains éléments du système français en matière d'expulsions, notamment le fait qu'il faille attendre deux mois après la notification de l'avis officiel d'expulsion pour pouvoir procéder à cette dernière, ou encore la suspension des expulsions en période hivernale, sont conformes aux principes directeurs posés par la Charte. Néanmoins, le système français n'apporte pas, ni en droit ni en fait, les garanties exigées, en particulier pour le relogement. La loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion ne garantit en rien qu'un individu expulsé sera relogé. Aussi, eu égard au nombre élevé d'arrêtés d'expulsion prononcés en France chaque année, et compte tenu du risque de voir l'expulsion aboutir à des situations de précarité, l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2. »

Pour ce qui est des conditions de vie dans les structures d'accueil, le Comité estime qu'elles doivent respecter la dignité des personnes et qu'un accompagnement doit être systématiquement proposé pour aider ceux qui s'y trouvent à acquérir la plus grande autonomie possible. Il rappelle également que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne peuvent être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il faut offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable.¹¹⁵

110. Ainsi qu'il a été dit plus haut, un logement d'un niveau suffisant implique un logement correctement situé et non surpeuplé. Du reste, lorsqu'il a conclu à la non-conformité de la situation de la France sous l'angle de l'article 31§2 dans la réclamation *Mouvement international ATD quart-monde c. France*, le CEDS a déclaré que « l'application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et le manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées constituent une violation de l'article 31§2 de la Charte révisée. »¹¹⁶

111. Tous ces éléments sont repris par le CEDS dans ses Conclusions 2007 sur l'Italie relatives à l'article 31:

Le Comité note que, d'après les informations soumises par le CEDR, le projet de fermeture de campements et d'aménagement de «villages» en périphérie des grandes villes (Rome et Milan) semble n'être qu'une autre façon de recréer des sites à l'écart du reste de la population, où les familles roms seront transférées de force. En outre, le nombre limité de places disponibles (4 000) sur les nouveaux sites implique que de nombreux Roms expulsés des campements se retrouveront sans abri (le CEDR affirme qu'ils seront 10 000 dans ce cas, selon les chiffres annoncés par le maire de Rome dans des déclarations publiques). Enfin, cette initiative paraît résulter davantage d'un vaste besoin de sécurité exprimé par la population italienne que d'une prise de conscience accrue de la nécessité d'offrir aux Roms de meilleurs logements.

112. Non seulement l'Italie a mis un grand nombre de personnes à la rue en appliquant les mesures de sécurité dites d'urgence, mais, dans les quelques cas où une solution de relogement a été proposée, comme à Rome, elle était loin de satisfaire aux critères qualitatifs et quantitatifs. De plus, ces mesures régressives reposent sur des motifs explicitement discriminatoires.

113. Le Comité répète, dans les Conclusions 2007, que la charge de la preuve de la non-discrimination dans les domaines où de telles pratiques sont alléguées incombe à l'Italie:

... [Le Comité] souligne néanmoins qu'aucun élément nouveau n'est venu attester du respect des conditions prévues par la Charte pour ce qui concerne les expulsions auxquelles il a déjà été procédé. Le Comité rappelle à cet effet que «lorsque des faits de discrimination sont précisément allégués à l'encontre d'un Etat, il appartient au gouvernement de fournir des éléments précis – mesures mises en œuvre, statistiques, exemples jurisprudentiels – de nature à infirmer les allégations de la réclamation» (§24). Tel n'étant pas le cas, il réitère sa conclusion de non-conformité.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Italie n'est pas conforme à l'article 31§2 combiné à l'article E de la Charte révisée au motif que l'Italie n'a toujours pas établi que les expulsions

¹¹⁵ *FEANTSA c. France*, n° 39/2006, par. 108 (c'est nous qui soulignons).

¹¹⁶ *Mouvement international ATD Quart monde (ATD) c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 83.

qu'elle pratique sont effectuées dans les conditions nécessaires et n'a pas crédiblement démenti que des Roms aient à cette occasion été victimes des violences injustifiées.

114. La destruction systématique de logements – autorisés et non autorisés –, de même que la création de nouveaux campements à la périphérie des villes, ne répondent pas aux critères de « niveau suffisant », et ne satisfont pas à l'obligation de prévenir l'état de sans-abri prévue par l'article 31§2. Les textes de loi, aussi bien à l'échelon national que régional, permettent d'expulser de façon discriminatoire les Roms et les Sintis, expulsions qui sont réalisées par la police. D'autre part, les actes de violence dont l'Etat n'est pas l'auteur semblent être tolérés par les autorités italiennes. Ces dernières ont, à tout le moins, omis d'engager une action en justice – aucune enquête n'a été ouverte, aucune inculpation n'a eu lieu. Plutôt que de chercher à remédier à la situation de non-conformité au regard de l'article 31§2, l'Italie a pris des mesures très régressives, à tous les niveaux de l'administration, contre les Roms et les Sintis qui vivent dans des campements, autorisés ou non, même contre ceux qui possèdent la nationalité italienne.

Données factuelles sur les expulsions au regard de l'article 31§2

115. La complicité de la police dans les expulsions des Roms est bien établie. Comme indiqué au point 32, le législateur italien a fait de la police le principal intervenant pour les questions relatives aux Roms avec, comme il fallait s'y attendre, de graves conséquences. Voici ce que l'on peut lire dans le rapport de la Coalition intitulé « Sécurité à l'italienne » :

Pratiquement tous les Roms interrogés par la Coalition lors de son enquête de terrain en mai 2008 ont indiqué que la fréquence et l'ampleur des descentes illégales de police à leur domicile et dans les quartiers où ils vivent n'ont cessé de croître ces derniers mois. En outre, les médias ont largement rendu compte, il y a quelques mois, de divers cas d'expulsions collectives / démantèlement de campements roms. Nombre des Roms entendus par les représentants de la Coalition ont souligné l'extrême violence avec laquelle la police avait agi.¹¹⁷

116. La Coalition a rassemblé les informations ci-après concernant des expulsions opérées à Milan:

A l'origine, le campement de Bacula accueillait environ 600 Roms installés dans des baraquements et tentes sous des ponts de chemin de fer. La police aurait évacué de force le campement et détruit les logements au début de 2008. Tous les effets personnels des habitants du campement ont également été détruits à cette occasion. Les Roms se sont installés à Bovisa sur le site d'une ancienne zone industrielle fermée il y a 20 ans, qui servait depuis de décharge pour les Milanais. Les sols sont pollués par la présence d'arsenic, de thallium et d'amiante.

Toujours à Milan, en mars 2008, la police a expulsé les habitants du nouveau campement de Bovisa et environ 80 personnes (dix familles) ont cherché refuge au campement de Bacula; les autres sont rentrés en Roumanie ou se sont installés dans d'autres campements. Selon des témoins, ces expulsions étaient motivées par la volonté ouvertement affichée de contraindre les Roms à retourner en Roumanie.¹¹⁸

117. Des interventions similaires ont eu lieu près de Naples, au campement de Ponticelli. Quelque 800 Roms en ont été expulsés à la suite d'incendies volontaires de leur logement ou de violences physiques. Bien que ces descentes et les expulsions opérées dans leur sillage aient eu

¹¹⁷ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », p. 24.

¹¹⁸ Ibid., p. 25.

pour facteur déclenchant l'accusation portée contre une jeune fille rom de 16 ans qui aurait essayé d'enlever un bébé italien, il est à noter que le conseil municipal avait déjà proposé, le 4 août, d'évacuer le site pour y déployer le « programme de réhabilitation urbaine ». ¹¹⁹ Le rapport de la Coalition relate comme suit les actes de violence dont ce campement a été le théâtre.

La plus médiatisée de ces attaques a été lancée contre un campement rom situé à Ponticelli, près de Naples. Selon les informations recueillies par la Coalition en Italie et selon de nombreux articles de presse, le 13 mai, environ 60 Italiens non identifiés, armés de battes, ont attaqué le campement rom de Ponticelli et ont jeté des cocktails Molotov sur les habitations. Heureusement, personne n'a été blessé, mais les logements des Roms ont été réduits en cendres, ainsi que toutes leurs affaires personnelles.

D'après des informations recueillies par la Coalition, ce soir-là, des centaines d'Italiens armés de battes et de pierres ont investi un autre campement rom du quartier, et s'en sont pris à leurs occupants et à leurs habitations. Parmi les agresseurs figuraient des jeunes et des enfants.

Environ 800 Roms d'origine roumaine, dont des femmes et des enfants, ont été attaqués par des Italiens alors qu'ils quittaient le campement de Ponticelli durant la nuit, laissant là toutes leurs affaires. Nombre d'entre eux sont retournés en Roumanie ou ont cherché refuge dans d'autres campements roms en Italie. Seuls quelques Roms seraient restés à Naples, mais ils ont eu peur de répondre aux questions. Tous les effets ou biens personnels ont été abandonnés dans les campements qu'ils ont dû quitter de nuit . . .

Deux semaines plus tard, le 28 mai, le même campement a été incendié une deuxième fois par des inconnus. Le 7 juillet, le campement de Ponticelli aurait fait l'objet d'un troisième incendie volontaire perpétré par des inconnus, après que plusieurs familles roms s'y soient réinstallées. ¹²⁰

118. Uniquement à Rome, au moins un millier de personnes auraient vu leurs logements détruits et auraient été expulsées par les autorités italiennes. ¹²¹ Le rapport de la Coalition fait état des exactions suivantes commises à Rome selon des témoignages recueillis sur le terrain:

Le 6 juin 2008, les autorités italiennes ont démantelé le campement rom de Testaccio à Rome, qui abritait quelque 120 Roms, dont 40 enfants. D'après les médias, de nombreux occupants venaient d'un autre campement précédemment détruit situé dans le quartier de Saxa Rubra à Rome. Les personnes concernées seraient des citoyens italiens; aucune solution de relogement ne leur a été proposée.

Les Roms interrogés lors d'une mission effectuée en mai 2008 ont déclaré que les policiers effectuaient souvent des descentes de manière arbitraire dans leurs campements et leurs logements. Durant ces opérations, ils font souvent irruption au domicile des occupants, sans autorisation légale /mandat de perquisition, au milieu de la nuit, et les logements et autres bâtisses sont fréquemment mis à bas sans qu'aucune décision de justice n'ait été prise en ce sens. Souvent aussi, les policiers ne permettent pas aux Roms concernés la possibilité de sauver leurs affaires personnelles pendant que l'on procède à la destruction de leurs logements.

S'il est établi que les interventions des policiers et autres agents de l'Etat visaient davantage les campements non autorisés, les occupants de certains campements officiels, avalisés par les pouvoirs publics, ont également fait état de descentes policières abusives au cours des derniers mois. Ces descentes de police effectuées dans leurs logements et campements ont eu lieu régulièrement, de sorte que les mêmes personnes ont dû endurer constamment les mêmes abus de la part des policiers. Ainsi, des Roms italiens du campement de la Via Salviati à Rome ont déclaré

¹¹⁹ Rapport LIBE, p. 15.

¹²⁰ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », pages 18 et 19.

¹²¹ CommDH(2008)18, par. 38.

aux membres de la Coalition que les policiers opéraient des contrôles réguliers dans le campement, au minimum toutes les semaines ou toutes les deux semaines. Durant ces contrôles, les papiers des Roms - italiens et étrangers - étaient à chaque fois vérifiés, forme de traitement humiliante auquel les Italiens non roms et les « immigrants invisibles » ne sont pas soumis.

Une femme rom du campement semi-officiel Casilino 900 à Rome a expliqué à la Coalition qu'au début du mois d'avril 2008, des policiers étaient entrés dans le campement et avait détruit 36 maisons de fortune. Elle raconte:

Je possédais une remise où je stockais des marchandises que je vendais au marché. Il y a six semaines environ, la police est venue et a détruit cette remise ainsi que 36 habitations. On ne m'a pas permis de prendre mes affaires bien que j'en aie supplié les policiers. Ils m'ont répondu « Va-t'en ».

Ma santé n'est pas très bonne ; j'ai des problèmes cardiaques. Lorsque la police a détruit ma remise, j'ai eu un malaise. Ce n'est qu'après une demi-heure que la police m'a autorisée à aller chercher mes médicaments à l'intérieur. Après les avoir pris, je me suis sentie faible et j'ai voulu me coucher, mais la police m'en a empêchée. J'ai juste pu m'asseoir sur une chaise.

Quand ils ont détruit ma remise, les policiers m'ont menacé de revenir bientôt pour détruire ma maison et, avec elle, tout le campement. En fait, ils étaient prêts à détruire ma maison le même jour que la remise, mais mon état de santé les a arrêtés.

Une autre femme rom du même campement a déclaré aux représentants de la Coalition que « la police arrive parfois vers 2 ou 3 heures du matin. Elle va jusqu'à fracturer les portes des maisons de fortune et à ordonner sans ménagement à leurs occupants de sortir. La police a plein de préjugés contre les Roms. »

Une autre personne habitant le campement semi-officiel de Martora à Rome a indiqué que « [les policiers] pénètrent très brutalement dans les maisons. Ils cassent tout ! Lors de l'une de ces descentes nocturnes, mon fils a uriné dans son pantalon parce qu'il avait peur. Lorsqu'ils viennent la nuit, ils ne respectent pas la vie privée. Les femmes peuvent être nues! »¹²²

119. Le rapport relate les propos tenus par un homme originaire de Rome, selon lequel « la police pense qu'elle peut se comporter comme bon lui semble quand elle se rend dans le campement. Il y a trois mois environ, juste après que nous ayons déménagé dans notre campement, la police est venue et nous a tous alignés devant un mur pour nous compter. Ils étaient très grossiers. Ils nous ont bousculés »¹²³.

120. A Bologne, en novembre 2007, l'organisation OsservAzione a apporté la preuve qu'il avait été procédé à des expulsions et a ainsi établi que les pratiques policières illégales n'étaient pas l'apanage des grandes villes comme Rome, Milan et Naples mais touchaient aussi des villes plus petites. Selon cette organisation, le maire de Bologne, Sergio Cofferati, a entrepris en 2005 de démanteler une série de campements roms non autorisés. Son plan, baptisé « Un combat pour la légalité », affirmait avoir pour objectif de protéger les membres plus faibles de la société:

Les actions de solidarité à l'égard des couches plus faibles de la population doivent être associées, si nécessaires, à des actions répressives; combiner solidarité et respect de la loi est le seul moyen de faire en sorte que les citoyens puissent vivre correctement et donc de protéger les membres des

¹²² Rapport de la coalition « Sécurité à l'italienne », pages 25 et 26.

¹²³ Rapport de la coalition « Sécurité à l'italienne », entretien avec un Rom roumain du campement rom de Cave di Pietralata, 29 mai 2008, p. 27.

couches plus faibles de la population [italienne], premières victimes de la criminalité.¹²⁴

121. Lors de ces expulsions qui ont eu lieu à Bologne, rares sont ceux qui se sont vu proposer une solution de relogement. Dans la plupart des cas, les intéressés se sont retrouvés sans abri. Le rapport expose en détail comment se sont déroulées les opérations d'expulsion et la destruction de biens qui ont eu lieu à partir de mars 2005:

1. Le 21 mars 2005, dix maisons de fortune habitées par quelque 30 Roms ont été mises à bas dans le quartier de Lungo Reno à Bologne. Les Roms concernés se sont retrouvés à la rue.
2. Le 19 octobre 2005, des agents de la police nationale, des carabinieri, des policiers municipaux et des personnels du service de nettoyage de la Ville ont rasé, à l'aide de bulldozers, toutes les habitations de fortune du campement rom non autorisé situé entre la rue Triunvirato et la rue Agucchi et ont arrêté les Roms d'origine roumaine qui y vivaient. Certains d'entre eux ont été envoyés dans un centre d'accueil temporaire (*Centro di Permanenza Temporanea – CPT*), tandis que d'autres ont été expulsés en Roumanie. Le nombre exact de personnes n'est pas connu, car il s'agissait d'une action strictement policière, menée hors de la présence de travailleurs sociaux ou d'autres civils.
3. Le 17 novembre 2005, les autorités bolognaises ont procédé à une autre expulsion dans le quartier de Lungo Reno. Toutes les habitations de fortune ont été détruites après que la plupart des habitants eurent été transférés dans des préfabriqués servant de logements sur le campement soi-disant autorisé de Via Santa Caterina di Quarto, dans le quartier de San Donato. Treize des Roms concernés ont été envoyés au CPT et on ignore ce qu'ils sont devenus.
4. Le 20 juin 2006, suite à une demande présentée par l'université locale en vue d'obtenir un terrain, 10 maisons de fortune du campement situé Via Gobetti, dans le quartier de Navile, ont été détruites. La plupart des habitants ont pu s'enfuir avant l'arrivée de la police.
5. Le 4 août 2006, les autorités locales ont évacué un immeuble abandonné (l'ancien Centre de formation professionnelle de Casteldebole), que squattaient divers groupes de Roms roumains. Toutes les entrées du bâtiment ont été bloquées pour empêcher quiconque d'y retourner.
6. Le 14 octobre 2006, les autorités locales ont envoyé des bulldozers raser les habitations de fortune d'une vingtaine de Roumains – essentiellement roms – au campement de la Via Piò.
7. Le 23 octobre 2006, les autorités bolognaises ont détruit au moyen de bulldozers un campement rom implanté sur les berges de la rivière Reno, près du quartier de Borgo Panicale. Aucun des occupants ne s'est vu proposer un hébergement ; il a fallu attendre plusieurs jours pour qu'ils soient relogés dans un nouveau campement, situé sous un pont proche.
8. Le 18 novembre 2006, les autorités locales ont fait disparaître, à l'aide de bulldozers, un grand campement abritant de plus de 170 Roms Via Bignardi. 123 citoyens de nationalité

¹²⁴ Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e session, p. 27.

roumaine, essentiellement roms, dont 60 enfants, ont été arrêtés par la police. Le même soir, 40 Roms ont été expulsés en Roumanie, 14 ont été placés dans un centre d'accueil temporaire et 13 ont été incarcérés pour non-respect de l'arrêté d'expulsion. Environ 50 individus ont réussi à s'échapper avant que la police ne cerne le campement et se sont réinstallés sur d'autres sites non autorisés.

9. Le 18 novembre 2006, 41 Roms roumains ont été expulsés de leur logement par les autorités locales dans un campement non autorisé de la Via Bignardi/Via Gobetti, sans qu'aucune solution de relogement leur soit proposée. Des jours durant, les familles ont vécu dans le principal parc de Bologne, avant que l'administration locale accepte de les héberger dans un immeuble de la protection civile situé Via dell'Industria. Au bout de plusieurs semaines, les familles ont été transférées dans une école désaffectée.
10. Le 14 décembre 2006, la police a interpellé 50 Roms roumains - essentiellement des femmes et des enfants - qui vivaient dans une ferme de la Via Malvezza. Trente d'entre eux ont été expulsés en Roumanie, six ont été arrêtés pour non-respect d'une mesure d'expulsion et les autres ont été maintenus en détention par les carabinieri avant d'être relâchés avec ordre écrit de quitter le pays.
11. Le 12 juillet 2007, les autorités bolognaises ont expulsé une centaine de Roms, dont près de 30 enfants, qui vivaient dans une ferme de la Via Malvezza, sans leur proposer une quelconque solution de relogement. Après avoir erré quelque temps, les Roms concernés se sont finalement installés dans un parc public situé Viale Marx. Selon la police locale, ces expulsions s'inscrivaient dans le cadre du « Pacte de sécurité de Bologne », signé en juin 2006 par le maire, le représentant de l'Etat et le Ministre de l'Intérieur.
12. Le 16 juillet 2007, la police locale a encerclé le campement implanté Viale Marx et a contraint les Roms qui l'occupaient de partir.
13. Le 25 juillet 2007, la police a évacué de force 20 Roms roumains du campement de Lungo Reno.
14. Le 26 juillet 2007, la police de Bologne a fait raser par des bulldozers un campement situé rue Marco Polo où habitaient 20 Roms roumains.
15. Le 29 août 2007, la police locale a confisqué le camping-car d'une famille de douze Roms qui avait été expulsée en juillet 2007 du logement où elle vivait Via Malvezza. La famille, qui comptait dix enfants, s'est retrouvée sans abri pour la deuxième fois en un mois.¹²⁵

122. Le 11 mai 2008, selon le quotidien national « La Repubblica », le Ministre de l'Intérieur, Roberto Maroni, a déclaré publiquement à Naples : « Tous les campements roms devront être immédiatement démantelés, et leurs habitants expulsés ou incarcérés ». Deux jours plus tard, le 13 mai, un groupe d'une soixantaine de personnes a saccagé un campement rom à Naples à coups de cocktails Molotov.¹²⁶

123. D'après les résultats d'un sondage réalisé en mai 2008 par le quotidien « La Repubblica », 68% des Italiens souhaiteraient régler le « problème des Gitans roms » en les expulsant.¹²⁷ Fin

¹²⁵ Ibid., pages 27 et 28.

¹²⁶ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », p. 29.

¹²⁷ Ibid., p. 16.

mai, après l'incendie criminel d'un campement rom à Naples, le journal « LA Times » a rapporté les propos tenus par un représentant de la Ligue du nord au Gouvernement régional de Lombardie, M. Davide Boni, selon lequel « Tous les Gitans doivent partir ». Dans le droit fil de cette déclaration, des familles roms ont effectivement été victimes d'expulsions systématiques et ont vu leur situation se dégrader à tel point qu'elles se sont retrouvées sans abri.

124. La longue liste des expulsions dont l'Italie a été le théâtre constitue une atteinte flagrante et systématique à l'article 31§2, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

2.4 Article 31§3 – Absence persistante d'aide à la sédentarisation des Roms et des Sintis

125. L'article 31§3 impose aux Etats Parties de « rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Cette disposition, lue seule ou en combinaison avec l'article E, exige des Etats Parties qu'ils prennent des mesures pour offrir un logement social aux catégories les plus défavorisées de la population, dont les Roms font indiscutablement partie. L'Italie persiste dans son incapacité à rendre accessibles et abordables des logements permanents d'une qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms et des Sintis, y compris ceux qui sont confinés de force dans des campements isolés et ceux qui n'ont jamais vécu dans un campement dans leur pays d'origine. L'Italie n'a arrêté aucune politique nationale pour rendre le logement abordable et accessible aux Roms, et ne tient toujours aucun compte de ce que les Roms et les Sintis demandent à bénéficier des mêmes avantages sociaux que les autres citoyens.

126. Dans la réclamation *CEDR c. Italie*, le CEDS a estimé que le fait que l'Italie n'ait pas mis à disposition de logements de qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms désireux de se sédentariser avait placé ce pays dans une situation de non-conformité sous l'angle de l'article 31§1 et 31§3 de la Charte révisée, lus en combinaison avec l'article E.¹²⁸ Comme indiqué dans cette réclamation, la Charte révisée crée une obligation de prévoir un logement social abordable, et d'en garantir l'accès aux catégories défavorisées.¹²⁹

127. Le Comité des Ministres a entériné cette conclusion dans sa résolution ResChS(2006)4, où l'on peut lire:

Au titre des articles 31§1 et 31§3, il incombe aux Etats parties de garantir l'accès aux logements sociaux à toutes les catégories défavorisées, y inclus l'accès égalitaire pour les ressortissants des autres Parties à la Charte qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur leur territoire. Sur la question des logements permanents, le Comité reconnaît que l'Italie s'est engagée à faire en sorte que l'égalité de traitement soit garantie aux Roms en matière d'accès aux logements sociaux, mais n'a fourni aucune information quant à l'effectivité en pratique du droit d'accès à ces logements ou quant au caractère non discriminatoire des critères appliqués pour l'accès aux logements sociaux.¹³⁰

128. L'obligation de l'Etat, alliée au principe de non-discrimination, exige que les catégories vulnérables puissent effectivement, et non pas seulement en théorie, bénéficier de prestations et avoir accès aux logements sociaux. Or, les Roms et les Sintis ne reçoivent en Italie aucune aide au logement, bien qu'ils forment une catégorie d'individus confrontés à des besoins particulièrement pressants. Comme l'a indiqué le CEDS dans ses Conclusions 2007 relatives à l'Italie:

¹²⁸ CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, § 12.

¹²⁹ Ibid., § 45.

¹³⁰ ResChS(2006)4, réclamation n° 27/2004, adoptée le 3 mai 2006 (c'est nous qui soulignons).

En outre, le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 31§3, des aides au logement doivent être à tout le moins prévues pour les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population. L'allocation logement est un droit individuel et tous les ménages qui y ont droit doivent en bénéficier dans les faits; des voies de recours juridiques doivent être offertes en cas de refus. Le Comité demande s'il existe des aides au logement autres que celles dont peuvent bénéficier les personnes qui se sont vu refuser l'accès aux logements sociaux, dans la mesure où les intéressés remplissent les conditions susmentionnées.

129. Et le CEDS d'ajouter

. . . Tout en étant conscient des efforts réalisés dans certaines régions, [le Comité observe que] l'Italie n'a toujours pas démontré qu'elle a tenu compte de la situation différente des Roms lorsqu'elle a pris des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement, y compris la possibilité d'accéder effectivement aux logements sociaux, sur l'ensemble du territoire.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Italie n'est pas conforme à l'article 31§3 combiné à l'article E de la Charte révisée au motif que l'Italie n'a toujours pas démontré qu'elle a tenu compte de la situation différente des Roms lorsqu'elle a pris des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement, y compris la possibilité d'accéder effectivement aux logements sociaux, sur l'ensemble du territoire.

130. Comme indiqué aux points 20 à 26, 30 à 39 et 74, le fait que les autorités italiennes considèrent les Roms et les Sintis comme des « nomades » dans leurs politiques locales et nationales en matière de logement les conduit à ne pas leur proposer de logements corrects, ce qui constitue dès lors une violation de l'article 31§3 lu seul ou en combinaison avec l'article E. Dans certaines zones, les services administratifs excluent les Roms et les Sintis du nombre de personnes prises en compte pour le calcul des besoins en logement social. En vue manifestement de limiter le nombre de Roms ou de Sintis qui pourraient obtenir un logement social, beaucoup de municipalités omettent d'intégrer les campements dans leurs appels d'offres pour des logements sociaux.¹³¹

131. D'autre part, le fait de n'offrir aucune protection contre les expulsions constitue un manquement aux obligations minimales prescrites par l'article 31§3. Bien que des garanties contre l'expulsion existent en Italie pour certaines catégories de personnes, notamment les plus de 65 ans, les parents d'au moins cinq enfants, les bénéficiaires de l'assistance sociale, ou encore les malades en phase terminale ou atteints d'une affection depuis plus de six mois, elles ne concernent pas les Roms. La législation actuelle fait au contraire des Roms et des Sintis la cible des expulsions, et ce de manière systématique.

132. Par conséquent, la discrimination directe et indirecte qu'exerce l'Italie pour ce qui concerne l'accès à un statut juridique et à l'assistance sociale constitue une violation de l'article 31§3, combiné à l'article E.

3. L'Italie ne respecte pas l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E, en raison d'une régression délibérée de la protection sociale, juridique et économique dont sont victimes les familles roms et sintis.

¹³¹ Voir les Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR et d'autres organisations au CEDR des Nations Unies lors de sa 72^e session, p. 28.

133. Article 16 de la Charte révisée: droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique:

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

134. L'article 16 garantit la protection de la vie familiale, notamment par l'octroi de prestations sociales et familiales et l'attribution d'un logement. Il prescrit l'obligation de « promouvoir » la protection de la vie familiale, en imposant aux Etats Parties de prendre progressivement des mesures appropriées. De plus, « le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16. »¹³²

135. Dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, le CEDS a fait du droit au logement tel qu'il est reconnu aux familles par l'article 16 un élément du droit à la protection sociale, juridique et économique.¹³³ Dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, il a précisé que, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent prendre en compte les besoins des familles, proposer une offre suffisante de logements et veiller à ce que les logements existants soient d'un niveau suffisant.¹³⁴

136. Le droit à la protection contre les expulsions et le droit à un logement d'un niveau suffisant que prévoient les articles 16 et 31 de la Charte révisée sont identiques, comme l'a indiqué le CEDS dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*:

Le Comité considère qu'à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31.¹³⁵

137. Outre d'autres effets pervers, la mise en œuvre des mesures de sécurité dites d'urgence constitue un manquement de la part de l'Italie non seulement à son obligation de promouvoir une offre suffisante de logements, mais aussi de veiller à ce que les logements existants soient d'un niveau suffisant.

138. Le fait de ne pas promouvoir une offre suffisante de logements est illustré par la mise en œuvre du pacte pour la sécurité de Rome, qui prévoit des logements d'un niveau insuffisant pour 4 000 personnes et l'expulsion de 15 000 autres. Mais, à part Rome, c'est dans toute l'Italie que des campements ont été détruits sans que soit proposée de solution de relogement.

139. D'autre part, cibler les Roms et les Sintis dans ces mesures contrevient directement à l'obligation qu'a l'Italie de respecter le droit des Roms et des Sintis à une jouissance égale de l'article 16, conformément au principe de non-discrimination. Les expulsions, pour les raisons

¹³² Centre européen des droits des Roms c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du CEDS du 8 décembre 2004, par. 26.

¹³³ Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, 18 Octobre 2006, par. 16. « De par son libellé dans la version anglaise de la Charte . . . l'article 16 fait du droit au logement des familles un élément du droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique. »

¹³⁴ Centre européen des droits des Roms c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du CEDS du 8 décembre 2004, par. 24.

¹³⁵ Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du CEDS du 18 octobre 2006, par. 17 (c'est nous qui soulignons).

évoquées aux points 105 à 114 relatifs à l'article 31§2, sont également contraires à l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E. Les données factuelles concernant les descentes et expulsions exposées aux points 115 à 124 valent aussi pour la présente allégation relative à l'article 16.

140. La moindre protection économique, juridique et sociale de la vie familiale est une autre illustration de la non-conformité au regard de l'article 16. En particulier, les mesures qui empêchent les familles roms d'accéder aux programmes de logement, de scolarisation et de soins de santé, de même que le fait de ne pas favoriser l'accès à ces dispositifs, sont contraires à l'article 16 lu seul ou en combinaison avec l'article E. Ainsi, la ségrégation des Roms et des Sintis dans des campements officiels et semi-officiels en raison de leur assimilation à des « nomades » les empêche concrètement de bénéficier des prestations sociales et familiales, et ne leur permet pas, en particulier, d'obtenir un logement d'un niveau suffisant.

141. En outre, l'article 16 fait obligation à l'Italie de favoriser l'accès des Roms à un statut juridique, condition nécessaire pour pouvoir prétendre à une aide sociale et familiale et à bénéficier de la protection de la vie familiale, sans aucune discrimination. Souvent, le retard dans le traitement des demandes de statut et les refus discrétionnaires ont en réalité pour conséquence de priver les Roms et leurs familles des prestations économiques et sociales. Les politiques et pratiques d'offre insuffisante et discriminatoire de logements qui font que les Roms n'ont pas de statut juridique sont également contraires aux garanties prévues par l'article 16. L'Italie ne respecte donc pas ses obligations au regard de l'article 16.

4. L'Italie ne respecte pas l'article 19, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif qu'elle n'offre ni assistance ni protection en ce qui concerne les questions de logement ainsi que les propos racistes ou xénophobes, et qu'elle ne propose ni procédure correcte ni voie de recours juridique en cas d'expulsion.

142. Les articles 19, paragraphes 1, 4, 7 et 8, de la Charte révisée garantissent protection et assistance aux travailleurs migrants et à leurs familles dans les Etats Parties. Ces dispositions, lues seules ou en combinaison avec l'article E, imposent aux Etats des obligations en matière de propos racistes et xénophobes, de logement, de protection contre les expulsions et de voies de recours juridiques.

143. L'article 19§1 exige des Etats Parties qu'ils prennent des mesures pour éviter la propagande raciste et xénophobe qui dépeint les immigrés comme des délinquants ou des individus dangereux. Le paragraphe 1^{er} est ainsi libellé:

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent:

- 1 à maintenir ou à s'assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes, et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. (c'est nous qui soulignons).

144. Les Etats sont tenus d'éviter toute propagande et de prendre des mesures pour empêcher

la diffusion d'informations trompeuses ou erronées aux nationaux et migrants qui cherchent soit à entrer sur leur territoire soit à le quitter.¹³⁶ Ces mesures doivent comprendre des dispositions légales et pratiques destinées à lutter contre le racisme et la xénophobie, et à éviter notamment la propagation de stéréotypes selon lesquels les migrants sont prédisposés au crime, à la violence ou à l'abus de drogues et à la maladie.¹³⁷ Les Etats doivent également prendre des mesures pour sensibiliser les forces de l'ordre et organiser, par exemple, une formation pour ceux qui sont chargés d'accueillir les migrants à leur arrivée sur le territoire national.

145. L'article 19§4 contraint les Etats Parties à fournir aux travailleurs migrants et à leurs familles un traitement équivalent ou supérieur à celui réservé aux nationaux en ce qui concerne le logement. Le paragraphe 4 dispose que les Etats Parties doivent:

garantir à ces travailleurs [migrants] se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation, ou sont soumises aux contrôles des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne [notamment] . . . le logement.

146. Afin de venir en aide aux travailleurs migrants et à leurs familles, et dans le souci d'améliorer leur situation juridique, sociale et matérielle, les Etats Parties sont tenus de garantir certaines normes minimales. Ils doivent par ailleurs maintenir une ligne de conduite positive et constante pour assurer un traitement non moins favorable aux travailleurs migrants.¹³⁸

147. En outre, le paragraphe 4 de l'article 19 exige des Etats qu'ils « éliminent toute discrimination de droit et de fait pour ce qui concerne l'accès des travailleurs migrants aux logements publics et privés. »¹³⁹ L'acquisition d'un logement¹⁴⁰, l'accès aux logements subventionnés ou encore l'octroi d'aides au logement - prêts ou autres allocations - ne peuvent être soumis à aucune restriction de droit ou de fait.¹⁴¹

148. Aux termes du paragraphe 7, « les Parties s'engagent à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article ». Conformément à cette disposition, les Etats doivent veiller à ce que les travailleurs migrants aient accès aux tribunaux et puissent bénéficier de l'assistance d'un avocat et d'une aide judiciaire dans les mêmes conditions que les nationaux¹⁴². Cette obligation vaut pour toutes les procédures juridiques relatives à un droit garanti par l'article 19, y compris le logement et la protection contre l'expulsion.¹⁴³

149. A cet égard, l'obligation de veiller à ce que des voies de recours juridiques existent pour les droits garantis par l'article 19, lu seul ou en combinaison avec l'article E, y compris les droits en matière de logement, exige de l'Italie qu'elle offre la possibilité d'intenter une action en justice face aux descentes de police et aux expulsions de travailleurs migrants roms et sintis et de leurs familles.

150. L'article 19§8 interdit l'expulsion si elle n'a pas été décidée par une autorité judiciaire et n'est pas assortie d'un droit de recours effectif. De plus, il exige que l'expulsion motivée par une

¹³⁶ Conclusions XIV-1, Grèce, p. 389.

¹³⁷ Conclusions XV-1, Autriche, p. 61.

¹³⁸ Conclusions 2006, tome I, Italie, §273/282, 30 juin 2006.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Conclusions IV, Norvège, p. 123.

¹⁴¹ Conclusions III, Italie, p. 102.

¹⁴² Conclusions I, Italie, Norvège, Turquie, p. 86.

¹⁴³ Conclusions I, Allemagne, p. 211.

« menace à la sécurité » soit non seulement étayée par une condamnation pénale, mais prenne également en compte le comportement de l'auteur des faits.¹⁴⁴ L'article 19§8 dispose:

Les Parties s'engagent à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

151. Le paragraphe 8 impose aux Etats d'interdire par la loi l'expulsion de migrants qui résident régulièrement sur leur territoire, à moins qu'ils ne menacent la sécurité nationale ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.¹⁴⁵ Des critères très précis ont cependant été fixés pour déterminer ce qui fait qu'un individu constitue une menace à la sécurité nationale. On ne saurait ainsi considérer un groupe entier comme une menace à la sécurité, le désigner comme tel est interdit au regard de l'article 19§1 de la Charte révisée, seul ou combiné à l'article E.

152. Les Etats doivent par ailleurs veiller à ce que les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une mesure d'expulsion aient le droit de faire appel de cette décision devant un tribunal ou une autre instance indépendante même lorsque la sécurité nationale, l'ordre public ou les bonnes mœurs sont en cause¹⁴⁶. L'Italie ne respecte donc pas l'article 19, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

5. L'Italie ne respecte pas l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif que l'Etat a pris des mesures qui conduisent à des niveaux dangereux de pauvreté et d'exclusion sociale, n'a pas d'approche globale et coordonnée, et a empêché les Roms et Sintis de bénéficier d'un statut juridique et d'avantages sociaux.

153. L'article 30 de la Charte révisée relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale dispose ce qui suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.

154. L'Italie a failli aux obligations énoncées à l'article 30. Les initiatives qu'elle a engagées ont conduit à une extrême pauvreté et à l'exclusion sociale des Roms et des Sintis. En outre, elle a négligé de mettre en œuvre une approche coordonnée pour lutter contre la pauvreté et a systématiquement exclu les Roms et les Sintis de tout statut juridique et autres avantages sociaux.

¹⁴⁴ L'expulsion pour infraction à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ne peut être conforme à la Charte que si elle constitue une sanction à l'encontre d'agissements criminels, prononcée par un tribunal ou une autorité judiciaire, et ne repose pas seulement sur l'existence d'une condamnation pénale mais sur tous les aspects du comportement du ressortissant étranger, ainsi que sur les circonstances et la durée de sa présence sur le territoire de l'Etat.

¹⁴⁵ Conclusions VI, Chypre, p. 133.

¹⁴⁶ Conclusions XVII-2, République tchèque, pages 113 et 114.

155. Dans les Conclusions 2003, il est dit que « en insérant un nouvel article 30 dans la Charte révisée, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont voulu montrer qu'à leurs yeux, le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain »¹⁴⁷. L'article 30 crée pour l'Etat Partie l'obligation de favoriser un réel accès à l'assistance sociale et au logement, ainsi qu'à d'autres avantages sociaux. A cette fin, il exige, à travers sa formulation, que les Etats Parties adoptent une approche globale et coordonnée ou un cadre établissant un ensemble de priorités et de mesures en vue de prévenir et de supprimer les obstacles.¹⁴⁸ L'article 30 impose en outre aux Etats de créer des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion.¹⁴⁹ Les données, définitions et méthodes de mesure doivent être développées et utilisées au niveau national, et doivent faire l'objet d'un rapport.

156. Le CEDS a indiqué que son appréciation quant à l'accès aux droits sociaux porte tant sur les mesures prises que sur leur efficacité.¹⁵⁰ L'une de ces mesures est la mise à disposition de ressources suffisantes, considérée comme « l'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale ». La conformité à l'article 30 suppose que « les fonds nécessaires soient débloqués pour être affectés aux objectifs de la stratégie »¹⁵¹. Les mesures prises doivent répondre qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.¹⁵²

5.1 Pauvreté et exclusion sociale des Roms et des Sintis

157. Dans ses Conclusions 2005 relatives à la France, le Comité a précisé que la pauvreté désigne « l'état de dénuement dû à l'absence de ressources ». Aux fins de l'article 30, la définition de la pauvreté va du risque de pauvreté à l'état de dénuement se perpétuant au fil des générations. Les Roms et les Sintis qui vivent dans des campements en Italie sont ici pleinement concernés. La pauvreté, la ségrégation et le niveau insuffisant des logements¹⁵³ auxquels ils sont confrontés de longue date sont autant de manquements aux obligations prescrites aux Etats par l'article 30.

158. La ségrégation, *de facto* comme *de jure*, que subissent les Roms et les Sintis en matière de logement les a placés dans une situation de pauvreté permanente et d'exclusion sociale. Les campements pour Roms, où les conditions de vie sont qualifiées de « souvent inhumaines » (voir *infra*), à l'instar de celles qui régnaient en novembre 2007 au campement de la Via Germagnano, sont surpeuplés, isolés, non reliés aux centres villes et privés d'accès aux services sociaux. Il n'y existe pas de garantie de maintien dans les lieux, ils souffrent de faiblesses structurelles, manquent de sécurité du point de vue sanitaire et les commodités de base y sont absentes. Ces campements sont souvent dépourvus de chauffage, d'eau et d'installations sanitaires, et ne

¹⁴⁷ Conclusions 2003, France, p. 227.

¹⁴⁸ Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Conclusions 2005, Norvège, p. 618.

¹⁵¹ Conclusions 2005, Slovaquie, p. 717.

¹⁵² Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30, tous pays.

¹⁵³ Nous nous référons à l'observation générale n°4 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels relative à l'article 11 (droit à un logement d'un niveau suffisant) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), prévoyant que le droit à un logement d'un niveau suffisant doit englober la garantie de maintien dans les lieux, des équipements suffisants, des prix abordables, l'habitabilité, l'accessibilité et l'emplacement. Le PIDESC, entré en vigueur le 3 janvier 1976, a été ratifié par l'Italie le 16 septembre 1978.

permettent pas à leurs occupants d'avoir une adresse personnelle.

159. Dans une réponse écrite au 15^e rapport de l'Italie présenté par les Etats Parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, un groupement d'associations militantes et d'organisations exerçant un travail d'observation et de suivi, parmi lesquelles le COHRE, a signalé que de nombreuses villes continuent de cantonner les Roms dans des campements situés à la périphérie des villes, dans des conditions des plus mauvaises.

160. A Bolzano, par exemple, dans le nord du pays, les Sintis et les Roms qui ne vivent pas dans les campements de Castel Firmiano ou de Spaghetтата – deux ghettos isolés en proie à de graves problèmes environnementaux (voir *infra*) – occupent des appartements gérés par l'Institut provincial pour le logement social (IPES). Tous ces campements et logements sont concentrés dans un seul quartier de Bolzano, Don Bosco, où 31 familles vivent dans deux rues: 15 Via Cagliari et 16 Via Mozart. Dans un immeuble de dix appartements, seuls deux n'ont pas été attribués à des Sintis ou des Roms, créant ainsi de petits ghettos. Le directeur de l'IPES a déclaré que « l'idée était de les concentrer (les Roms et les Sintis) dans un même immeuble pour pouvoir plus facilement les surveiller ».

161. Autre exemple, celui de Florence : entre 2003 et 2005, sa municipalité a aménagé deux « villages » pour les Roms qui occupaient jusqu'alors deux bidonvilles, Campo Masini et Poderaccio. Des Roms originaires du Kosovo et des Ashkali¹⁵⁴ vivaient là depuis des années dans des conditions déplorables, sans services sanitaires, sans électricité et sans eau. Les deux nouveaux villages, baptisés Poderaccio I et Poderaccio II, distants d'environ 700 mètres, ont été construits sur de petites collines artificielles, à l'emplacement même des anciens campements, dans une zone inondable; l'Arno est déjà sorti une fois de son lit, inondant sur plus d'un mètre d'eau les terres alentours où se trouvaient les villages - et où ils se trouvent à nouveau. L'endroit est situé à environ 1,5 km des faubourgs de la ville, loin des magasins et arrêts de bus. Dans les deux villages, qui accueillent chacun près de 35 familles, toutes les maisons sont des structures en bois d'un étage, monofamiliales, accolées les unes aux autres sur six rangées ; elles forment un ghetto divisé en deux parties, sans magasins ni bureaux ni services publics. Aucun terrain de jeux ou parking n'a été réalisé, de sorte que les enfants en sont réduits à jouer sur un bout de terrain boueux situé en contrebas des villages, entre les voitures en stationnement.¹⁵⁵

162. Dans certaines régions, la ségrégation s'opère en restreignant les sorties des occupants du campement et en empêchant d'autres personnes d'y pénétrer. A Naples, la circulation à l'intérieur du campement officiel de Centro Lima est limitée. Lors d'une récente étude, des enquêteurs se sont vu refuser l'accès au campement car ils n'avaient pas d'autorisation officielle de la « protection civile ». Les occupants du campement doivent obtenir une autorisation officielle pour pouvoir accueillir des visiteurs chez eux et les Roms qui y habitent doivent remettre leur passeport au directeur du campement pendant leur séjour. Après 21h, toute entrée ou sortie du campement est strictement interdite, même aux résidents.¹⁵⁶

163. Dans d'autres villes, ce sont les caravanes qui sont bannies. En 2006, les autorités locales de Castel Goffredo (Province de Mantoue) ont voté un décret (n° 31/06) interdisant à tous les nomades de stationner avec leurs caravanes sur le territoire de la commune. Des panneaux d'interdiction ont été apposés sur les quatre routes menant à la ville. Le 26 novembre 2006, le

¹⁵⁴ Les Ashkali sont une minorité ethnique originaire du Kosovo qui parle l'albanais. Voir <http://www.onpedia.com/encyclopedia/ashkali>, (14 janvier 2009).

¹⁵⁵ Observations écrites au CERD, pages 13 et 14.

¹⁵⁶ Rapport de la Coalition « Sécurité à l'italienne », p. 34.

maire de Castel Goffredo, Mme Anna Maria Cremonesi, aurait déclaré, d'après le quotidien « Gazzetta di Mantova », « Nous avons placé des panneaux routiers interdisant aux nomades de stationner dans nos villes parce que nous voulons défendre les citoyens honnêtes, innocents et non armés contre ceux qui vivent de larcins, de mendicité et d'enlèvements de jeunes enfants ... ». En 2005 déjà, l'association Sucar Drom avait indiqué qu'à Piovene Rocchette (Province de Vicenza), le maire, M. Maurizio Colman, avait pris un décret similaire (n° 128 du 12 août 2005), interdisant aux « nomades » de stationner avec leurs caravanes sur le territoire de la commune. A l'époque, les membres de la Ligue du nord avaient publiquement soutenu cette initiative.¹⁵⁷

164. L'exposé des faits témoignant de l'extrême pauvreté et des conditions de vie des plus déplorables que connaissent les Roms et les Sintis en Italie, tel qu'il figure aux points 98 à 104 *supra*, et auquel le COHRE renvoie également, démontre lui aussi que l'Italie ne se conforme pas à l'article 30.

165. Les politiques que mène *de facto* l'Italie en matière de logement et le fait qu'elle tolère une discrimination *de jure* ont conduit à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale des Roms et des Sintis en Italie, ce qui constitue une violation flagrante de l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

5.2 Absence d'approche globale et coordonnée

166. La situation de l'Italie demeure contraire à l'article 30 au motif que ce pays persiste à ne pas favoriser l'accès des Roms et des Sintis à l'assistance sociale et aux avantages sociaux. Dans ses Conclusions 2003, le CEDS a estimé qu'il manquait en Italie un cadre juridique national pour remédier au non-respect de l'article 30. Il a déclaré qu'il fallait que le gouvernement italien élabore une interface entre les autorités centrales et les instances locales et régionales pour doubler les moyens de formation, et mette en place un organe de contrôle pour les lois relatives à l'exclusion sociale.¹⁵⁸ Le CEDS a également déclaré qu'il souhaitait recevoir des informations sur la mise en œuvre des politiques, et plus particulièrement:

Il souhaite recevoir des précisions sur la composition et le mandat spécifique de la Commission d'enquête sur l'exclusion sociale. Il demande également à être tenu informé de l'avancement de ses travaux, et en particulier de ses éventuelles études ou propositions. D'après une autre source, la Commission a été chargée de vérifier l'impact de la politique sociale du gouvernement sur la pauvreté en Italie, d'analyser les nouvelles formes d'exclusion sociale et de formuler des propositions.¹⁵⁹

167. Dans ses Conclusions 2003 sur l'Italie, le Comité avait demandé qu'une attention spéciale soit accordée dans le rapport suivant aux mesures touchant à la justice et à l'endettement, ainsi qu'aux catégories et régions les plus vulnérables.¹⁶⁰ Il indiquait ensuite qu'« il estim[ait] que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et souhait[ait] plus particulièrement savoir ce qui a[avait] été fait pour veiller à la bonne localisation des logements (sociaux), afin d'éviter de « ghettoïser » la pauvreté et l'exclusion sociale. »¹⁶¹

168. Dans ses Conclusions 2007 (Italie, article 30), le CEDS a ensuite demandé une nouvelle

¹⁵⁷ Observations écrites au CERD, p. 21.

¹⁵⁸ Conclusions 2003 (Italie), article 30, p. 362.

¹⁵⁹ Ibid., pages 362 et 363.

¹⁶⁰ Conclusions 2003 (Italie), article 30, pages 360 et 361.

¹⁶¹ Ibid.

fois que l'Italie « explique comment le Gouvernement coordonne les efforts menés sur les différents terrains afin de parvenir à l' « approche globale et coordonnée » qu'exige l'article 30 de la Charte révisée ». Il a par ailleurs déclaré qu'il souhaitait savoir « non seulement comment les diverses mesures sont organisées et coordonnées concrètement, mais aussi de quelle manière elles sont véritablement intégrées pour leurs bénéficiaires ».

169. Toujours dans ces mêmes Conclusions, le CEDS a averti que « si le prochain rapport n'apporte pas les informations demandées, rien ne démontrera que la situation de l'Italie est conforme à l'article 30 de la Charte révisée ».

170. Le fait que l'Italie n'ait pas défini ni mis en œuvre un cadre national pour traiter le problème de l'exclusion sociale des Roms et des Sintis a été également critiqué par d'autres instances, notamment le Comité en charge de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Convention-cadre), le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Chacun d'eux a souligné la nécessité pour l'Italie de se doter d'un tel cadre et d'en rendre compte. Le Comité des Ministres a noté dans sa Résolution 2006 sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales:

L'absence de progrès tangibles concernant l'intégration des Roms, Sintis et Gens du voyage, la discrimination largement répandue à laquelle ils font souvent face et la pauvreté des conditions de vie qui prévalent dans beaucoup de camps représentent une source de préoccupation. Une stratégie globale d'intégration au niveau national et local reste à finaliser en consultation avec les intéressés. Des garanties juridiques doivent être développées au niveau de l'Etat pour les Roms, Sintis et Gens du voyage afin de permettre à ces personnes de mieux préserver et de développer leur identité et leur culture.¹⁶²

171. Le CEDR, en sa qualité d'organe de contrôle de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁶³, a déclaré dans ses observations finales 2008 sur l'Italie qu'il:

Recommande à l'Etat Partie de définir et mettre en œuvre les politiques et projets tendant à éviter la ségrégation des communautés roms en matière de logement, 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. Il recommande en outre à l'Etat Partie d'intervenir avec fermeté contre toute disposition locale refusant la résidence aux Roms ou aboutissant à leur expulsion illicite, de s'abstenir de reléguer les Roms à la périphérie des zones peuplées dans des lieux de campement isolés et dépourvus d'accès aux soins de santé et autres services essentiels.¹⁶⁴

172. Quant à l'ECRI, il a déclaré ce qui suit dans son dernier rapport en date sur l'Italie (troisième rapport):

En l'absence de politique nationale visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis et à lutter contre les préjugés et les discriminations dont ils sont l'objet, nombre des personnes issues de ces groupes continuent de vivre dans une situation de marginalisation et de ségrégation de fait par rapport au reste de la société italienne.¹⁶⁵

¹⁶² Res.CMN(2006)5, adoptée par le Comité des Ministres le 4 juin 2006, partie 1(b) (c'est nous qui soulignons).

¹⁶³ New York, 7 mars 1966, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, ratifiée par l'Italie le 5 janvier 1976.

¹⁶⁴ Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du CEDR – Italie, CERD, 72^e session, 18 février – 7 mars 2008, par. 14 (c'est nous qui soulignons).

¹⁶⁵ Troisième rapport de l'ECRI sur l'Italie, CRI(2006)19, adopté le 16 décembre 2005, publié le 16 mai 2006, Résumé général, p. 6.

173. Au mépris des obligations prescrites par l'article 30, qui voudraient que l'Italie arrête et déploie une approche coordonnée face à la situation des Roms et des Sintis, les autorités ont pris des mesures dites d'urgence, empreintes de racisme et de xénophobie. Ces mesures, mises en œuvre par la police, encouragent les expulsions et évacuations illicites, voire la collecte illégale de données ; elles portent en cela atteinte aux droits des Roms et des Sintis au titre de l'article 30 lu seul ou en combinaison avec l'article E. L'adoption de ces mesures signifie non seulement que l'Italie a failli à ses obligations au titre de l'article 30, mais aussi qu'elle ne s'est pas abstenue de prendre des mesures délibérément régressives.

174. Il est impossible de connaître le détail précis des expulsions et évacuations qui ont été opérées, les autorités italiennes ayant négligé de consigner ces informations. Les services compétents n'ont donné aucune indication sur l'origine ethnique des personnes expulsées. On sait qu'environ 15 000 Roms et Sintis vivent dans des campements à Rome et que les projets qui envisagent leur fermeture prévoient d'aménager de nouveaux camps pour seulement 4 000 personnes - offre manifestement insuffisante par rapport à la demande. United Press International a fait état, le 28 décembre 2007, de ce que 500 personnes avaient déjà été forcées de quitter l'Italie et que 1 200 autres étaient apparemment en passe d'être expulsées. D'après un récent article du quotidien « Il sole 24 ore », 510 personnes ont été chassées du territoire italien, dont 181 pour des « motifs impérieux de sécurité »¹⁶⁶.

175. La collecte de données telles que les empreintes digitales est également préoccupante en l'absence d'une approche coordonnée destinée à promouvoir le logement et les prestations sociales ou à offrir des garanties juridiques. Il a certes été demandé à plusieurs reprises à l'Italie de recueillir des données et de contrôler la situation des Roms en Italie, mais il est fort à craindre que sa stratégie actuelle confiée à la police ne serve qu'à favoriser les expulsions illicites de Roms. Ainsi, à Rome, le pacte de sécurité prévoit de reloger 4 000 personnes dans des campements situés en périphérie, mais le sort des 10 000 autres Roms n'est pas précisé. Le mémorandum Hammarberg a attiré l'attention sur la proposition faite par le Ministre de l'Intérieur de relever les empreintes des Roms et de fermer, dans le même temps, 85 camps illégaux.

Le Ministre a informé le Commissaire que 85 campements illégaux de Roms étaient installés à la périphérie de Rome et a confirmé la décision du Gouvernement de fermer tous les camps illégaux de Roms et d'en faire recenser dans le même temps leurs occupants par les « Commissaires spéciaux » qui doivent être accompagnés de membres de la Croix-Rouge.¹⁶⁷

176. Les récentes mesures régressives délibérément introduites dans la législation italienne se sont traduites par une organisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale. A Rome, les Roms ont été régulièrement expulsés de leur domicile et ont dû reconstruire des camps illégaux sur de nouveaux sites. Ainsi, le 6 octobre 2008, AKI a signalé que 45 familles auparavant sédentarisées ont été expulsées et contraintes de ce fait de vivre dans des lieux non autorisés comme les parkings, avant d'en être à nouveau expulsées. Le campement de la Via Salamanca situé dans la banlieue de Tor Vergata au sud-est de Rome a été implanté en juin après que ses occupants eurent été chassés des campements de Boario (centre-ville) et de Saxa Rubra (nord de Rome). Le campement de la Via Salamanca accueillait 120 personnes, dont une quarantaine d'enfants.

177. Le fait que l'Italie se soit abstenue de mettre en œuvre une approche coordonnée pour répondre à la discrimination subie par les Roms et les Sintis représente un manquement à ses obligations au titre de l'article 30 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

¹⁶⁶ *Il Sole 24 Ore*, 29 décembre 2007, p. 12.

¹⁶⁷ Mémorandum Hammarberg, CommDH(2008)18, par. 30.

5.3 Privation de statut juridique et exclusion des avantages sociaux

178. Pour les Roms présents en Italie, le fait d'être privé, de manière illégale et discriminatoire, de statut juridique les enferme dans le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'article 30 exige au minimum que l'Italie s'abstienne de prendre des mesures qui créent arbitrairement des obstacles à l'obtention ou au maintien d'un statut juridique ou qui le leur refusent. De telles mesures empêchent en même temps les Roms d'accéder à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale.¹⁶⁸

179. Le Comité des Ministres a indiqué que, s'agissant des personnes « traditionnellement habituées à un mode de vie itinérant », les Etats membres devraient tout faire pour faciliter leur rattachement à l'Etat concerné, prendre des mesures propres à réduire le nombre des cas d'apatridie, leur permettre de résider sur son territoire et d'y circuler, et appliquer le principe de non-discrimination.¹⁶⁹

180. Dans la recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale (13/12/2002) figurant dans le troisième rapport sur l'Italie, l'ECRI a demandé au Gouvernement italien d'assurer une plus grande transparence dans ses décisions relatives à la naturalisation, de veiller à ce que ces décisions soient prises dans un délai raisonnable, et de s'assurer que les retards non imputables au demandeur ne nuisent pas à la situation de ce dernier. Dans la recommandation n° 23 énoncée dans ce même rapport, il préconisait de veiller à ce que tous les ressortissants étrangers, y compris ceux en situation irrégulière, aient accès aux services de traduction et d'interprétation ainsi qu'à une aide juridictionnelle.

181. L'absence de statut juridique résulte de la ségrégation et des mauvaises conditions de vie. Les campements n'étant pas considérés comme une forme de « logement », ni même comme une solution d'hébergement temporaire, les Roms et les Sintis qui y résident ne peuvent s'inscrire sur les listes de demandes de logements sociaux, qui fonctionnent selon un système de points et exigent l'indication d'un domicile. Ils sont donc exclus, de par la ségrégation et le refus de statut juridique dont ils sont victimes, des formes courantes d'aide sociale et d'assistance de l'Etat. L'absence de statut juridique entrave l'accès à l'assistance sociale, ce qui en retour augmente le risque de pauvreté et perpétue la pauvreté au fil des générations. Dans ses conclusions 2007 sur l'Italie, le CEDS a écrit:

Le Comité prend note des informations relatives au risque de pauvreté avant et après transferts sociaux. Le PAN (plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2003-2005¹⁷⁰) indique en particulier que, de tous les transferts sociaux, ce sont les pensions qui pèsent d'un poids

¹⁶⁸ Le lien entre pauvreté et exclusion sociale et l'accès à une identité légale a récemment été évoqué par la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit dans son rapport « Pour une application équitable et universelle de la loi » [*Making the Law Work for Everyone*], co-publié avec le Programme des Nations Unies pour le développement, Tome I, 2008. Elle explique que la condition selon laquelle « chacun a le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique est l'un des droits de l'homme les plus importants. Ainsi, l'Etat a l'obligation de délivrer une reconnaissance formelle et légale de l'existence d'une personne. La démarginalisation par le droit requiert un document abordable grâce auquel le porteur peut prouver son identité. Sans une telle preuve de leur identité légale, les pauvres, en particulier, sont souvent exclus des protections officielles du système juridique de l'Etat et du bénéfice des biens et services publics » (p. 33). Le rapport déclare en outre que l'identité légale est un élément fondamental de l'accès à la justice (p. 69).

¹⁶⁹ Recommandation n° R (83) 1 relative aux « Nomades apatrides ou de nationalité indéterminée », adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 février 1983.

¹⁷⁰ Comme indiqué dans l'introduction « les principaux objectifs identifiés par l'Union européenne et partagés par le Gouvernement italien sont la lutte contre la pauvreté, l'insertion sur le marché du travail et l'aide aux catégories les plus vulnérables ».

déterminant sur le risque de pauvreté. Les autres transferts sont nettement moins développés en Italie et sont moins empreints d'une logique axée sur le critère de ressources. Le Comité relève dans les données Eurostat que le taux de la population menacée de pauvreté avant transferts sociaux était de 45% en 2004 et de 43% en 2005 si l'on inclut les pensions dans ces transferts. En excluant les pensions des transferts sociaux, ce même indicateur était de 23% en 2004 et de 24% en 2005.

182. Bien qu'un permis de séjour ou la nationalité italienne ne soient pas nécessaires pour obtenir des soins hospitaliers d'urgence, ceux qui en sont dépourvus ne peuvent bénéficier du système national d'assurance maladie sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. En effet, sans titre de séjour ou nationalité italienne, il n'est pas possible de s'affilier au régime national des soins de santé ni, partant, de profiter des services d'un médecin de famille ou d'un pédiatre, de se faire vacciner ou de passer des contrôles médicaux à un coût abordable.

183. Du fait de leur exclusion de l'assistance médicale publique, de nombreux Roms et Sintis naissent sans certificat de naissance.¹⁷¹ L'un des obstacles qui en découlent est l'impossibilité d'immatriculer un véhicule ou d'être employé en toute régularité.¹⁷²

184. L'Italie a ratifié la Convention des droits de l'enfant le 5 septembre 1991. Son article 7 dispose que:

1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et être élevé par eux.
2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.¹⁷³

185. L'article 27 de ce même texte exige que:

- (3) Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

186. De même, l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que l'Italie a ratifié le 15 décembre 1978, dispose que:

1. Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.
2. Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom.
3. Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité.¹⁷⁴

187. Comme indiqué dans le troisième rapport de l'ECRI, l'absence de permis de séjour nuit à la scolarisation de l'enfant:

¹⁷¹ Institut des Droits de l'homme, *supra*, p. 185.

¹⁷² Voir Observations écrites sur l'Italie présentées par le CEDR, le COHRE, OsservAzione et Sucar Drom au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies lors de sa 72^e session, pages 28 et 29.

¹⁷³ Convention des droits de l'enfant, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, ratifiée par l'Italie le 5 octobre 1991.

¹⁷⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976, ratifié par l'Italie le 15 décembre 1978.

Dans son second rapport, l'ECRI a exhorté les autorités italiennes à traiter de toute urgence le fait que des Roms et des Sintis n'ont pas de papiers, notamment des passeports italiens et permis de séjour. L'ECRI a continué à recevoir des rapports selon lesquels de nombreux Roms et Sintis nés sur le sol italien ou ayant résidé sur le territoire la majeure partie de leur vie, ainsi que leurs enfants, ne jouissent pas de la nationalité italienne. Dans bon nombre de cas, ces personnes ne possèdent que des autorisations de séjour de courtes durées, voire dans certains cas aucun titre de séjour. Des rapports sont également parvenus à l'ECRI selon lesquels quelques centaines d'enfants roms apatrides vivaient actuellement en Italie.¹⁷⁵

188. Le Commissaire Hammarberg est parvenu à une conclusion similaire et s'est dit particulièrement inquiet du « sort des enfants vivant dans des mauvaises conditions » dans des camps. Il a déclaré que, quand bien même ces enfants ont officiellement accès à l'enseignement scolaire, il est douteux qu'ils puissent vraiment jouir pleinement de leur droit à l'éducation dans de telles conditions de vie¹⁷⁶. Il a également cité l'absence de papiers d'identité comme un facteur négatif. Dans le troisième rapport sur l'Italie, l'ECRI a indiqué que ce pays n'avait rien fait pour aider les immigrés – surtout les enfants – à obtenir un statut juridique.¹⁷⁷

189. Le fait que les Sintis et les Roms ne soient pas admis à bénéficier des avantages sociaux et juridiques est contraire à l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

V. CONCLUSIONS

1. Pour toutes les raisons évoquées plus haut, le COHRE invite respectueusement le CEDS à conclure à la violation par l'Italie de l'article 31, paragraphes 1, 2 et 3, de l'article 16, et de l'article 30 de la Charte révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E, ainsi que de l'article 19, paragraphes 1, 4, 7 et 8. Le COHRE lance un appel pressant aux autorités italiennes pour qu'elles prennent les mesures ci-après afin de se conformer à la Charte révisée.
2. Abroger sans délai tous textes de loi et supprimer toutes politiques ayant un impact négatif sur les Roms, les « nomades » ou les immigrés, en ce compris:
 - a. les pactes de sécurité adoptés à Naples, Rome, Milan, Florence, Turin, Gênes, Bologne, Catane, Bari, Cagliari, Venise, Modène, Prato et Trieste;
 - b. le décret d'urgence n° 92/2008, qui considère la présence des Roms dans les régions de la Campanie, du Latium et de la Lombardie comme une source importante de troubles sociaux pouvant avoir de graves répercussions sur l'ordre et la sécurité publics ;
 - c. l'ordonnance du Président du Conseil des Ministres n° 3678 du 30 mai 2008 instaurant des mesures exceptionnelles de protection civile pour lutter contre l'état d'urgence lié à l'installation de communautés de nomades sur le territoire de la Campanie;
 - d. l'ordonnance du Président du Conseil des Ministres n° 3677 du 30 mai 2008 instaurant des mesures exceptionnelles de protection civile pour lutter contre l'état d'urgence lié à l'installation de communautés de nomades sur le territoire de la Lombardie;
 - e. l'ordonnance du Président du Conseil des Ministres n° 3676 du 30 mai 2008 instaurant des mesures exceptionnelles de protection civile pour lutter contre l'état d'urgence lié à l'installation de communautés de nomades sur le territoire du Latium;
 - f. la décision du Ministre de l'Intérieur, M. Roberto Maroni, de recenser les Roms vivant en Italie, y compris par la prise d'empreintes digitales, ce qui porte en outre atteinte aux lois relatives à la protection des données.

¹⁷⁵ CRI, par. 96.

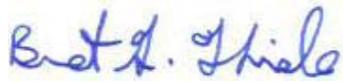
¹⁷⁶ CommDH(2008)18, par. 37.

¹⁷⁷ Troisième rapport de l'ECRI (Italie), pages 7 et 8, paragraphes 4 et 5.

3. Interdire les évacuations forcées, en droit et en pratique, et fixer un moratoire pour toutes les autres expulsions jusqu'à ce qu'un mécanisme de protection juridique soit mise en place et accessible à tous, y compris les Roms et les Sintis, et s'abstenir de toute expulsion conduisant les intéressés à se retrouver sans abri; condamner publiquement les agressions perpétrées contre des Roms et des Sintis, et veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'une enquête approfondie et efficace et à ce que des poursuites soient engagées contre leurs auteurs.
4. Mettre fin, sans délai, à toutes les formes de ségrégation raciale dans le domaine du logement.
5. Enquêter sur tous les cas allégués de violence policière et de mauvais traitement des Roms et des Sintis, et veiller à ce que les agents concernés ne soient tenus légalement responsables et se voient infliger une sanction disciplinaire appropriée; s'assurer que les victimes de violences policières obtiennent une indemnisation suffisante; leur accorder en outre une juste réparation lorsque les autorités se sont montrées incapables de les protéger contre des agresseurs extérieurs à l'Etat.
6. Dénoncer les représentations négatives des Roms et Sintis dans les médias; lancer une campagne contre le racisme et infliger des sanctions et amendes en cas de discours raciste au sein des partis politiques, spécialement à haut niveau; donner une image positive des Roms en insistant sur leurs apports à la culture et à la société; reconnaître les Roms en tant que minorité.
7. Condamner, via le Bureau national de lutte contre la discrimination raciale (UNAR) - organisme italien chargé des questions d'égalité – les phénomènes empreints de discrimination raciale et de xénophobie apparus récemment en Italie et faire tout ce qui est en son pouvoir pour lutter contre ces actes de discrimination à l'égard des Roms et des Sintis; habiliter l'UNAR à demander lui-même réparation en justice en portant plainte pour discrimination ou par la voie de réclamations collectives.
8. Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales, CETS n° 177, pour garantir la non-discrimination dans l'application des droits et des lois nationales de lutte contre la discrimination.
9. Veiller à ce que les Roms et les Sintis puissent jouir des droits à la vie familiale, au domicile, à la vie privée et à la dignité en faisant cesser les descentes de police, associées à la collecte de données, en ce compris les saisies de papiers, prises d'empreintes digitales et autres techniques de recueil d'informations aux fins d'identification.
10. Donner immédiatement effet aux recommandations formulées dans la résolution du Parlement européen sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, n° côte du PE : B6-0462/2007 / P6-TA-PROV(2007)0534, adoptée le 15 novembre 2007.
11. S'assurer sans délai que tous les cas d'apatridie, de droit ou de fait, de Roms présents sur le territoire italien soient réglés; veiller à ce que tous les Roms qui peuvent prétendre à un titre de séjour de longue durée l'obtiennent immédiatement s'ils ne l'ont pas encore; faciliter l'accès au statut de résident pour ceux qui ne l'ont pas lorsqu'il serait souhaitable ou nécessaire qu'ils l'obtiennent pour des raisons de justice, de non-discrimination, et/ou d'insertion sociale.

12. Adopter, en concertation avec les représentants roms, une vaste stratégie nationale pour améliorer la situation des Roms en Italie afin de leur conférer un statut juridique et des avantages sociaux tels que l'accès réel au logement, à l'éducation, aux soins de santé et aux recours juridiques; faire preuve de plus de transparence et supprimer le droit discrétionnaire dans les procédures de reconnaissance d'un statut juridique ou d'un titre de séjour; simplifier et rendre accessible ces procédures.
13. Afin de pouvoir mettre correctement en œuvre une stratégie nationale au niveau local, préciser dans cette stratégie: l'affectation des ressources, les responsabilités et obligations sur le plan administratif, les délais et étapes pour mesurer les progrès.

Respectueusement,



Bret G. Thiele
Coordinateur
Service du contentieux
Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)