



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 16 avril 2009

CommDH(2009)16
Original : anglais

RAPPORT

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

à la suite de sa visite en Italie
du 13 au 15 janvier 2009

Résumé

Le Commissaire Thomas Hammarberg et sa délégation se sont rendus en Italie du 13 au 15 janvier 2009, dans le cadre d'une visite de suivi après celle effectuée les 19 et 20 juin 2008. Pendant sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec les autorités nationales et locales ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales nationales et internationales sur un certain nombre de questions relatives aux droits de l'homme, notamment la lutte contre la discrimination, la protection des Roms et des Sintis et les migrations. Parmi les autorités nationales rencontrées figuraient le sous-secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères, M. Alfredo Mantica, et le sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur, M. Alfredo Mantovano.

Dans le présent rapport, le Commissaire examine les questions suivantes :

I. Lutte contre le racisme et la xénophobie : le Commissaire note avec satisfaction certaines mesures positives adoptées par l'Italie afin de lutter contre le racisme et la xénophobie, comme la loi de 2008 relative au renversement de la charge de la preuve et les programmes éducatifs du ministère de l'Education qui incluent une approche interculturelle. Cependant, il reste particulièrement préoccupé par des informations concordantes qui confirment une tendance au racisme et à la xénophobie en Italie, parfois soutenue par les actions des collectivités locales, ce qui a conduit à des actes de violence contre des immigrés, des Roms et des Sintis ou des citoyens italiens d'origine étrangère. Le Commissaire rappelle sa recommandation dans laquelle il invitait les autorités à veiller à réagir rapidement à toute manifestation de racisme ou d'intolérance et à les condamner fermement ainsi qu'à renforcer la législation anti-discrimination. Il recommande également aux autorités d'encourager un enseignement systématique des droits de l'homme et une sensibilisation de la police et des autorités judiciaires, de mettre en place rapidement une institution nationale de défense des droits de l'homme et d'accorder une attention particulière à la lutte contre le racisme dans les domaines du sport et d'Internet.

II. Protection des droits fondamentaux des Roms et des Sintis : le Commissaire salue l'engagement du gouvernement italien à continuer à accorder l'attention requise aux questions et recommandations figurant dans son mémorandum de juillet 2008, ainsi qu'à un certain nombre de mesures comme le lancement de la campagne de sensibilisation DOSTA! du Conseil de l'Europe consacrée aux Roms et les efforts visant à faciliter l'accès des Roms au logement et l'éducation des enfants. Cependant, la visite effectuée par le Commissaire dans cinq campements roms en janvier dernier à Rome et ses discussions avec des représentants roms à cette occasion ont concordé avec des informations faisant état du maintien d'un climat d'intolérance à l'égard des Roms et des Sintis, d'un manque de dialogue institutionnalisé entre les autorités et les Roms et les Sintis et de la persistance d'un niveau de vie inacceptable dans un certain nombre de campements roms, en particulier ceux où vivent des migrants et leur famille. Le Commissaire est également très préoccupé par la vaste opération de recensement menée dans les campements roms et Sintis, gérée par la police, en lien avec la déclaration d'« état d'urgence » et la situation de « grave alarme sociale ». Tout en notant avec satisfaction la volonté du maire de Rome de tenir des consultations avec les représentants roms et celle du sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur de s'attaquer au grave problème des enfants roms apatrides, le Commissaire appelle les autorités à mettre en place des mécanismes consultatifs à tous les niveaux avec les Roms et les Sintis, à ne pas procéder à des expulsions en l'absence de solutions de relogement et à adopter et appliquer un plan d'action national cohérent, doté de ressources suffisantes, qui soit conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe.

III. Protection des droits fondamentaux des immigrés et des demandeurs d'asile : tout en reconnaissant les difficultés que présentent les flux migratoires pour les mécanismes étatiques, le Commissaire reste très préoccupé par les nouvelles mesures législatives – qu'il suit de près - sur l'immigration et le droit d'asile qui ont été adoptées ou sont en cours d'examen en

Italie, comme celles qui pénalisent les personnes louant un logement à des migrants en situation irrégulière et la décision de lever l'interdiction faite aux médecins de signaler aux autorités les immigrés en situation irrégulière ayant accès au système de santé. La récente décision du ministère de l'Intérieur de traiter toutes les demandes d'asile et d'expulser les immigrés en situation irrégulière de l'île de Lampedusa, ainsi que la surpopulation excessive qui s'est ensuivie dans le centre d'accueil de l'île, ont provoqué la vive inquiétude du Commissaire. Le Commissaire se réjouit de la détermination dont ont fait preuve les autorités pendant sa visite pour maintenir un haut niveau de protection des ressortissants étrangers qui en avaient besoin et les invitent instamment à respecter et à diffuser les normes du Conseil de l'Europe concernant les retours forcés et la protection des droits de l'homme. Il prie instamment les autorités de réexaminer les projets de loi ou textes déjà adoptés relatifs à la migration qui posent de graves problèmes de compatibilité avec les normes de droits de l'homme, d'accorder une attention particulière aux besoins des mineurs immigrés et de ratifier sans délai la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

IV. Retours forcés de ressortissants étrangers et demandes de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39 de son Règlement : le Commissaire reste préoccupé par un certain nombre d'expulsions qui ont eu lieu, en particulier de l'Italie vers la Tunisie, et par des informations crédibles attestant que, à certaines occasions, les personnes expulsées avaient été soumises à des actes de torture dans ce dernier pays. Deux affaires ont particulièrement préoccupé le Commissaire, à savoir des expulsions vers la Tunisie qui ont eu lieu en 2008 bien que la Cour européenne des droits de l'homme avait recommandé l'adoption de mesures provisoires en vertu de son article 39, demandant à l'Italie de différer les expulsions tant que les requêtes devant la Cour étaient pendantes. Même si le Commissaire est pleinement conscient des difficultés rencontrées par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans leurs efforts pour protéger leur société contre la violence terroriste, il reste profondément préoccupé par les pratiques des Etats qui portent atteinte aux normes européennes fondamentales relatives aux droits de l'homme, comme la prohibition absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le Commissaire s'oppose fermement aux retours forcés, même s'ils ont lieu sous couvert des assurances diplomatiques, vers des pays où la pratique de la torture est avérée de longue date. Il invite les autorités italiennes à revoir d'urgence leur politique dans ce domaine et à se conformer effectivement aux mesures provisoires contraignantes adoptées par la Cour européenne des droits de l'homme.

Vous trouverez en annexe les observations des autorités italiennes relatives au présent rapport.

Introduction

1. Le présent rapport se fonde sur une visite en Italie du Commissaire aux droits de l'homme (ci-après le Commissaire) qui s'est déroulée du 13 au 15 janvier 2009¹ ; il s'agissait d'une visite de suivi à la visite qui a eu lieu les 19 et 20 juin 2008.
2. Le Commissaire a eu des échanges de vues constructifs avec plusieurs représentants des pouvoirs publics : M. Alfredo Mantica, sous-secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères, M. Alfredo Mantovano, sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur, M. Gianni Alemanno, maire de Rome, M. le Président Pietro Marcenaro et des membres de la Commission des droits de l'homme du Sénat, ainsi qu'avec le président de l'Autorité chargée de la protection des données, le professeur Francesco Pizzetti. Des réunions ont également été organisées avec des représentants d'organisations non gouvernementales nationales et internationales actives dans les domaines de la protection des immigrés et des Roms.

¹ Pendant sa visite, le Commissaire était accompagné de ses conseillers, MM. Nikolaos Sitaropoulos et Stefano Montanari.

3. Le Commissaire tient sincèrement à remercier les autorités italiennes à Strasbourg et à Rome pour l'assistance qu'elles lui ont fournie en vue de faciliter la conduite indépendante et efficace de sa visite. Le Commissaire a apprécié la promptitude et l'ouverture des autorités à dialoguer avec lui pendant toutes les réunions qui ont été tenues à Rome.
4. Le 28 juillet 2008, le Commissaire, après avoir reçu les observations du gouvernement italien sur un premier projet, a publié un mémorandum ainsi que les observations du gouvernement, sur la base de sa visite menée en juin 2008². Le Commissaire suit de près les évolutions législatives et administratives en Italie liée aux questions mentionnées dans son mémorandum ; il est en contact avec les autorités italiennes par l'intermédiaire du Représentant permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, qui lui fournit aimablement des informations à sa demande. Le 5 décembre 2008, les autorités italiennes, en réponse à une requête faite le 4 novembre 2008, ont notamment soumis au Commissaire des informations complémentaires concernant les questions soulevées dans le mémorandum.
5. Par sa visite effectuée du 13 au 15 janvier 2009, le Commissaire souhaite poursuivre le dialogue constructif et approfondi entamé avec les autorités italiennes dans le cadre de sa mission en tant qu'institution indépendante et impartiale de promotion des droits de l'homme consacrés dans les instruments du Conseil de l'Europe.
6. Le Commissaire aimerait rappeler qu'il est particulièrement intéressé par la protection, qu'il estime très importante, offerte par les Etats membres du Conseil de l'Europe aux groupes sociaux non dominants, comme les migrants (demandeurs d'asile, réfugiés et migrants). Le traitement réservé par les Etats membres aux ressortissants étrangers qui souhaitent entrer ou qui résident en Europe est révélateur de l'application et du respect effectifs par ces Etats des principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme.
7. Il en va également de même pour les Roms et les Sintis, populations minoritaires victimes de discriminations graves et chroniques dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.
8. Le présent rapport fait suite au mémorandum et se concentre sur les quatre grands thèmes suivants : lutte contre le racisme et la xénophobie (partie I) ; protection des droits fondamentaux des Roms et des Sintis (partie II) ; protection des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile (partie III) ; retours forcés de ressortissants nationaux et demandes de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39 de son Règlement (partie IV).

I. Lutte contre le racisme et la xénophobie

9. Le Commissaire a pris connaissance avec satisfaction de l'adoption de la Loi n° 101 du 6 juin 2008 qui prévoit désormais un renversement explicite de la charge de la preuve du plaignant au défendeur (en droit civil et administratif), dans les cas de « présomption de discrimination », en ligne avec les directives anti-discrimination du Conseil de l'Union européenne 2000/43/CE et 2000/78/CE. Le renversement de la charge de la preuve est désormais prévu si le requérant établit des éléments factuels qui peuvent montrer de manière précise et cohérente la présomption de l'existence d'actes, d'accords ou de comportements discriminatoires. De même, une nouvelle disposition a été introduite qui fournit une protection juridique spécifique contre la « victimisation » des requérants, comme le prévoient les directives susmentionnées. Enfin, le harcèlement pour des motifs

² CommDH(2008)18, 28 juillet 2008, : www.coe.int/commissioner .

- de nature raciale ou ethnique peut désormais se fonder sur un environnement qui est créé par un comportement involontaire et qui est « humiliant ou [au lieu de : « et »] offensif »³.
10. Le Commissaire reste néanmoins préoccupé par le maintien en vigueur de la loi n°85/2006, qui atténue les peines pour les infractions 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 raciaux, ethniques, nationaux ou religieux.⁴ Dans une lettre en date du 5 décembre 2008, les autorités italiennes ont informé le Commissaire qu'un nouveau projet de loi avait été déposé devant le Parlement. Le Commissaire apprécierait recevoir davantage d'informations à ce sujet.
 11. Dans ce contexte, le Commissaire a été informé de l'affaire impliquant le maire de Vérone et cinq autres personnes qui, en septembre 2001, ont invité les citoyens de Vérone à signer une pétition à l'intention des autorités municipales pour « l'enlèvement immédiat de tous les campements nomades temporaires illégaux » et ont fait circuler des affiches libellées comme suit : « Non aux campements de nomades. Signez vous aussi pour éloigner les tsiganes ». Le maire de Vérone a aussi été vu par des témoins en train de déclarer dans une réunion que la ville devrait être « inhospitalière pour les tsiganes car, où qu'ils arrivent, il y a des vols. ».
 12. Le 20 octobre 2008, on a appris que la cour d'appel de Venise avait confirmé sa condamnation précédente de deux mois d'emprisonnement (avec sursis) au motif que les accusés avaient fait la propagande de théories de supériorité raciale ou de haine ethnique. Des indemnités ont également été accordées aux familles roms qui vivaient dans le camp de Boscomantico avant qu'il ne soit démantelé à la suite de l'action des accusés⁵.
 13. Le Commissaire a noté que l'affaire avait été renvoyée devant la cour d'appel par la Cour de Cassation - jugement du 13 décembre 2007 - qui avait estimé le « raisonnement incomplet, illogique et non convaincant » lors du premier jugement rendu par la cour d'appel. La Cour de Cassation a estimé entre autres que la « profonde aversion » vis-à-vis des Roms qui ressort notamment de la déclaration susmentionnée de l'accusé n'était pas motivée par le statut des personnes discriminées en tant que gitans, mais par le fait que tous les gitans étaient des voleurs. Elle ne se fondait donc pas sur une idée de supériorité ou de haine raciale, mais sur un préjugé racial ».
 14. Le Commissaire se réjouit des informations fournies par les autorités italiennes selon lesquelles la lutte contre le racisme et la discrimination raciale au niveau scolaire est menée par le ministère de l'Éducation dans les établissements primaires et secondaires à travers des programmes éducatifs suivant une approche interculturelle.
 15. Néanmoins, le Commissaire reste particulièrement préoccupé par des informations incessantes qui continuent de prouver qu'il existe une tendance au racisme et à la xénophobie en Italie, parfois extrêmement violente, qui prend essentiellement pour cible les immigrés, les Roms et les Sintis ou des citoyens italiens d'origine étrangère, même dans le contexte du sport⁶.

³ Voir *Revue du droit européen relatif à la non-discrimination*, n° 6/7, octobre 2008, p. 103, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/08lawrev6_7_en.pdf.

⁴ La peine initiale d'une durée maximale de trois ans d'emprisonnement a été réduite à une amende de 6 000 euros ou à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement.

⁵ L'affaire serait actuellement à nouveau pendante devant la Cour de Cassation à la suite d'un recours des accusés.

⁶ Voir par exemple une série de manifestations violentes contre des membres de ces groupes en septembre et octobre 2008, événement rapporté dans le quotidien *Le Monde* du 25/10/2008, p. 22, et dans *Ansa*, actualités en anglais, communiqué de presse du 03/10/2008, 17:01, www.ansa.it.

16. Le Commissaire a noté avec inquiétude le cas d'un ressortissant ghanéen de 22 ans qui, en septembre 2008, a été arrêté par la police municipale de Parme parce qu'il avait été pris par erreur pour un dealer. À la sortie du centre de détention, il avait apparemment un hématome, une main bandée et tenait une enveloppe qui lui avait été confiée par la police municipale, sur laquelle était écrit « Emmanuel Negro »⁷. Pendant sa visite en janvier, le Commissaire a appris que des poursuites pénales étaient en cours contre les policiers municipaux impliqués dans cet incident, qui se trouvaient en attendant en résidence surveillée.
17. Une communication adressée en janvier au Commissaire par une ressortissante italienne est tout aussi préoccupante : celle-ci protestait quant au fonctionnement en Italie de 18 sites « facebook » contenant des messages de haine raciale, en particulier contre les Roms, et des incitations à des violences racistes, même s'ils avaient soi-disant été dénoncés aux gestionnaires de site. La citoyenne en question soulignait la nécessité « d'un meilleur contrôle de telles situations », qu'elle considérait comme « une injustice et une honte ».
18. L'*Eurobaromètre spécial* de l'Union européenne de juillet 2008 indiquait que l'Italie affichait des résultats parmi les plus bas des Etats membres de l'UE en ce qui concerne la réponse à la question de savoir jusqu'à quel point les Italiens seraient « à l'aise avec des personnes d'origines ethniques différentes comme voisins », plus particulièrement en ce qui concerne « des voisins roms »⁸. Un autre sondage spécifique de la même institution de l'UE effectué par pays signalait qu'un pourcentage supérieur à la moyenne de l'UE des personnes interrogées (76% et 62% respectivement) en Italie pensait que la discrimination sur la base de l'origine ethnique était « très ou assez répandue »⁹.
19. Selon le Commissaire, ce qui suscite une inquiétude particulière est le fait que cet environnement intolérant vis-à-vis des groupes ethniques ou sociaux non dominants et vulnérables continue d'être parfois encouragé par les déclarations de certaines personnalités politiques. Le Commissaire a signalé comme particulièrement préoccupante une déclaration faite le 17 septembre 2008 par le maire de Trévise, qui a été publiée sur un « blog » italien et peut être considérée comme un « discours de haine », notamment à l'encontre des immigrés, des Roms et Sintis et des musulmans.
20. Les autorités italiennes, dans une lettre du 5 décembre 2008, ont informé le Commissaire que le cabinet du ministre de l'Intérieur était en train de traduire les *fiches d'information sur l'histoire des Roms*¹⁰ du Conseil de l'Europe, en réponse à la proposition faite par le Commissaire en juin dernier. Le Commissaire a fait part de sa satisfaction face à la volonté du ministre de l'Intérieur de traduire et de diffuser ce matériel particulièrement utile, qui peut très bien être utilisé pour l'éducation civique et la sensibilisation aux droits de l'homme des élèves, des étudiants et du public en général.
21. Enfin, le Commissaire constate qu'aucun réel progrès n'a été accompli à ce jour en ce qui concerne la création d'une institution nationale indépendante de promotion et de protection des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris. Une telle institution pourrait contribuer aux efforts des autorités en vue de renforcer la politique de lutte contre la discrimination. Les autorités italiennes ont informé le Commissaire qu'un

⁷ Communiqué de presse disponible sur le site : www.lepost.fr, 30/09/2008.

⁸ Voir Commission européenne, Eurobaromètre spécial 296, juillet 2008 pp 7-8, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

⁹ Voir Commission européenne, Eurobaromètre spécial 296, Fiche pays – Italie, juillet 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

¹⁰ Voir Direction générale de l'Éducation, de la Culture et du Patrimoine et de la Jeunesse et du Sport (DG IV) du Conseil de l'Europe, www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Roma_children.

projet de loi à ce sujet a de nouveau été présenté au Sénat, à la suite de l'échec du processus législatif d'un précédent projet de loi qui avait été adopté par le Parlement en avril 2007.

Conclusions et recommandations

22. Le Commissaire recommande à nouveau aux autorités italiennes de réagir sans délai pour condamner fermement et publiquement toute déclaration (quelle que soit son origine) tendant à généraliser et à jeter le discrédit sur certains groupes sociaux ou ethniques, tels les Roms, les Sintis ou les immigrés. Les autorités doivent également veiller à ce que leurs propres actions législatives ou administratives ne puissent être interprétées comme facilitant ou encourageant un ostracisme répréhensible à l'égard de ces mêmes groupes.
23. Le Commissaire recommande aux autorités de réviser de manière urgente la loi 85/2006 et de rétablir les peines plus sévères précédemment prévues pour sanctionner les activités racistes. De plus amples informations sur le nouveau projet de loi susmentionné déposé devant le Parlement seraient appréciées.
24. Le Commissaire recommande à nouveau aux autorités de renforcer sans tarder l'indépendance et l'efficacité de l'organe national spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale (UNAR), en lui permettant aussi d'engager des procédures judiciaires contre la discrimination et d'y être partie.
25. Le Commissaire invite les autorités à accorder une attention particulière à la nécessité de prévenir la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de la justice pénale, en particulier quand il s'agit de groupes sociaux ou ethniques non dominants particulièrement vulnérables, comme les immigrés et les Roms ou Sintis.
26. Rappelant les Lignes directrices que contient la Recommandation 2005 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), le Commissaire fait remarquer qu'il serait extrêmement utile de promouvoir, de manière systématique, le dialogue et la coopération entre la police et les autorités judiciaires et des représentants de ces groupes ethniques ou sociaux vulnérables, afin d'éradiquer les préjugés et de créer une relation de confiance. La promotion d'une représentation appropriée des personnes appartenant à des groupes ethniques dans la police et dans le système judiciaire devrait aussi être l'une des priorités des autorités, tout comme la facilitation de l'accès à la justice des victimes de racisme, en particulier grâce au renforcement de du système d'aide juridictionnelle de l'Etat, si possible en coopération avec les organisations non gouvernementales compétentes¹¹.
27. Le Commissaire se félicite des nouveaux efforts législatifs déployés afin de mettre en place une institution nationale indépendante de défense des droits de l'homme. Attirant l'attention des autorités sur la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe R(97)14 *relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, le Commissaire les invite instamment à procéder rapidement à la création d'une institution nationale des droits de l'homme efficace, par exemple une commission nationale des droits de l'homme.
28. Le Commissaire recommande également l'adoption d'un plan d'action¹² national de défense des droits de l'homme concret et complet, qui inclurait une action soutenue

¹¹ Voir CERD (ONU), Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, 2005, disponible sur le site : www.ohchr.org.

¹² Voir Point de vue du Commissaire, « Pour mettre en œuvre les droits de l'homme, il faut des plans d'action concrets et complets », 03/11/2008, www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081103_en.asp.

- visant à éliminer la discrimination raciale. La mise en place d'une institution nationale indépendante des droits de l'homme pourrait bénéficier d'un tel effort. Les plans d'action contre le racisme devraient inclure, en particulier, des lignes directrices sur la prévention, l'enregistrement, les enquêtes et les poursuites concernant les incidents racistes ou xénophobes et l'évaluation du niveau de satisfaction de toutes les communautés dans leurs relations avec la police et la justice¹³.
29. Les autorités doivent accorder une attention particulière à l'urgente nécessité d'éliminer le racisme et l'intolérance sur Internet, conformément à la Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) le 15 décembre 2000¹⁴.
30. Enfin, le Commissaire salue les efforts déployés par les autorités pour promouvoir les droits de l'homme, en particulier dans la lutte contre le racisme, l'éducation dans les écoles et leur volonté de traduire et de diffuser les *fiches d'information sur l'histoire des Roms* du Conseil de l'Europe. Le Commissaire aimerait souligner qu'une attention particulière doit également être accordée aux manifestations de racisme et d'intolérance dans le domaine du sport, qui attire une grande partie du public, notamment les jeunes. Il rappelle à l'attention des autorités italiennes les recommandations correspondantes de l'ECRI¹⁵ en vue de renforcer la sensibilisation du public contre le racisme, et plus particulièrement les fédérations et clubs sportifs.

II. Protection des droits fondamentaux des Roms et des Sintis

31. Le Commissaire salue l'engagement pris par le gouvernement italien, également exprimé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de poursuivre leur bonne coopération commune et de continuer d'accorder l'attention requise aux questions et recommandations figurant dans le mémorandum, en particulier au sujet des Roms et des Sintis¹⁶.
32. Le Commissaire se réjouit des actions et mesures positives qui ont été prises ou envisagées par les autorités italiennes pour protéger et promouvoir les droits fondamentaux des Roms et des Sintis, par exemple le lancement de la campagne de sensibilisation DOSTA! du Conseil de l'Europe consacrée aux Roms,¹⁷ le financement d'écoles accueillant un grand nombre d'immigrés, dont des Roms, les efforts visant à faciliter l'accès des Roms au logement et les projets de l'UNAR pour soutenir les régions qui favorisent la cohésion sociale¹⁸.
33. Le Commissaire déplore toutefois les informations crédibles faisant état de la persistance d'un climat d'intolérance et de certaines initiatives des pouvoirs publics qui ne reflètent ni ne promeuvent les efforts déployés par le gouvernement pour renforcer la protection et la jouissance des droits fondamentaux des Roms et des Sintis. Le cas d'un enfant rom

¹³ Voir CERD (ONU), Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, 2005, paragraphe 5(i), disponible sur le site : www.ohchr.org.

¹⁴ Disponible à l'adresse : www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri.

¹⁵ Voir Déclaration de l'ECRI à l'occasion de l'EURO 2008 « Tous contre le racisme », 13/05/2008, www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri.

¹⁶ Voir la réponse du Comité des Ministres à la question écrite n°549, 19/11/2008, CM/Del/Dec(2008)1041 Vol. I, 21/11/2008, www.coe.int/t/cm.

¹⁷ Voir www.dosta.org.

¹⁸ Voir les commentaires de l'Italie en annexe au mémorandum du Commissaire du 28/07/2008, www.coe.int/commissioner.

- roumain qui aurait été frappé alors qu'il mendiait à Pesaro le 20 août 2008 et l'expulsion par la police, apparemment pour la troisième fois, de 45 familles roms du camp de Via Salamanka à Rome le 6 octobre 2008 sont particulièrement inquiétants¹⁹. Lors des réunions organisées à Rome les 14 et 15 janvier, les représentants roms et les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont fait part à maintes reprises au Commissaire de leur crainte de voir se développer un « mouvement d'antitsiganisme » dans le pays.
34. En ce qui concerne les violentes attaques de mai 2008 contre des Roms dans le quartier de Ponticelli à Naples²⁰, les autorités italiennes ont indiqué au Commissaire en juillet 2008 que la police avait remis un rapport aux autorités judiciaires compétentes et que des enquêtes et des poursuites contre des personnes non identifiées étaient en cours, tandis que le parquet de Milan avait engagé une procédure pénale au sujet des incendies de certains campements roms entre octobre et novembre 2007. Le Commissaire attend des informations supplémentaires à ce propos.
 35. Le 14 janvier, il a eu l'occasion de se rendre une nouvelle fois, après sa visite de juin 2008, dans le camp rom semi-régulier de Casilino 900, à Rome. Ce camp regroupe environ 650 Roms, dont près de la moitié d'enfants, de l'ex-Yougoslavie. Il a également visité quatre campements roms irréguliers près de Rome, à Cave di Pietralata (abritant une soixantaine de personnes), à Quintiliani (quelque 66 personnes dont des familles et des enfants), à Monte Tiburtini (une quinzaine de familles avec des enfants) et à Palmiro Togliatti (une centaine de personnes dont des familles et des enfants). Les habitants de ces quatre campements étaient des Roms de Roumanie.
 36. Avant la visite du Commissaire, il avait plu pendant plusieurs jours et les sites de Casilino 900, de Quintiliani et de Palmiro Togliatti étaient couverts de boue et difficiles d'accès à pied. A Cave di Pietralata et Monte Tiburtini, les Roms occupaient des entrepôts abandonnés et dans un garage. Aucun de ces cinq campements ne disposait d'un raccordement correct à l'eau ou à l'électricité ni aux eaux usées. Le camp de Casilino 900, qui existe depuis une quarantaine d'années, se compose de caravanes, de baraquements et de toilettes chimiques ; les autres campements susmentionnés sont beaucoup plus récents et datent de neuf mois à un an. Le dernier camp visité existait depuis environ neuf mois et avait été créé à la suite d'une expulsion d'un autre campement ; il se composait de baraquements et de tentes et les habitants signalaient la présence de rats. A l'évidence, les conditions de vie y étaient très difficiles, surtout pour les enfants qui essayaient malgré tout d'aller chaque jour à l'école italienne.
 37. Le Commissaire a noté avec regret que les conditions de vie dans tous les campements visités étaient inacceptables et suscitaient de très graves inquiétudes sur l'état de santé des habitants, en particulier des enfants.
 38. Il a apprécié les discussions qu'il a pu avoir avec des Roms vivant dans ces campements. Nombre d'entre eux se sont dits très déçus par le manque de dialogue entre les communautés roms et les autorités municipales ou nationales. Des représentants roms du camp de Casilino 900 ont confié leur angoisse au Commissaire, ont évoqué l'intolérance des riverains et du projet présumé des autorités locales de fermer le camp et de transférer rapidement la population rom dans trois nouveaux grands campements à la périphérie de Rome. Certains ont exprimé le souhait de rester dans le camp, à condition que des mesures soient prises pour y améliorer les conditions de vie,

¹⁹ Document d'information remis à la délégation LIBE du Parlement européen en visite en Italie les 18 et 19 septembre 2008, Annexes I et II du projet de rapport, novembre 2008, pp. 19-20.

²⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Compte-rendu d'incidents. Attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie, 05/08/2008*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_fr.pdf.

évoquant des bonnes pratiques en matière de logement appliquées dans d'autres villes italiennes comme Turin ou Padoue. Le déplacement forcé de familles vers d'autres quartiers de Rome affecterait sérieusement la vie des enfants roms et leur scolarisation – un grave problème dont les autorités doivent tenir compte.

39. Le Commissaire a abordé ces questions lors de sa réunion avec le maire de Rome et a noté avec satisfaction l'engagement pris par celui-ci de se pencher attentivement sur ces problèmes malgré les retards constatés jusqu'alors. Le maire a mis l'accent sur ses projets visant à mettre à disposition avant la fin de l'année des campements officiels pour tous les Roms établis dans sa circonscription. La construction de ces campements devrait aussi permettre de fournir des opportunités d'emploi aux Roms. Le maire a indiqué au Commissaire qu'il projetait de rencontrer des représentants roms dans la semaine suivant sa visite, faisant ainsi un pas vers l'instauration d'un contact et d'un dialogue directs avec les communautés roms de la capitale. Il a également indiqué que tous les nouveaux campements roms disposeraient de représentants roms, de manière à permettre une communication et des consultations directes. Le Commissaire a apprécié l'ouverture du maire et de ses conseillers vis-à-vis d'un dialogue avec les communautés roms et leur volonté affichée de consacrer du temps et des ressources à l'amélioration rapide des conditions de vie des Roms de la capitale, notamment sur les plans de la santé et de la scolarisation.
40. Les Roms du camp de Casilino 900 ont une nouvelle fois fait part au Commissaire de leur inquiétude particulière concernant des Roms originaires de l'ex-Yougoslavie qui sont apatrides en fait ou en droit, en particulier des mineurs qui, bien qu'ils puissent aller à l'école italienne jusqu'à seize ans et aient généralement accès aux soins de santé, se heurtent à de graves difficultés d'ordre administratif. Le 15 janvier, le Commissaire a discuté de cette grave question avec le sous-secrétaire d'Etat, M. Mantovano, qui a fait preuve de compréhension et a informé le Commissaire qu'un projet de loi concernant les mineurs de treize à dix-huit ans avait été soumis au Sénat pour approbation puis transmis au Parlement pour examen dans le cadre d'un projet de loi sur la nationalité. Le Commissaire attend des informations supplémentaires à ce sujet.
41. Pour ce qui est du recensement des Roms réalisé en 2008, le Commissaire a pris note de la très vive inquiétude exprimée par le Parlement européen dans sa résolution du 10 juillet 2008 « sur le recensement des Roms en Italie sur la base de leur appartenance ethnique »²¹, qui a fait suite à l'instauration par le Président du Conseil, le 21 mai 2008, d'un état d'urgence à propos de « campements nomades dans les régions de la Campanie [Naples], du Latium [Rome] et de la Lombardie [Milan] » et à la promulgation d'ordonnances par le Premier ministre le 30 mai 2008 faisant référence à une « grave alarme sociale » causée par les « nombreuses personnes nomades extracommunautaires en situation irrégulière » établies dans des campements « extrêmement précaires ».
42. Le Commissaire a observé avec une inquiétude particulière que, bien que le recensement des Roms dans les campements officiels et irréguliers des régions de la Campanie, du Latium et de la Lombardie ait débuté en juin, peu après la promulgation des trois ordonnances du Président du Conseil du 30 mai 2008, l'Autorité italienne chargée de la protection des données a fait savoir par un communiqué de presse du 14 juillet 2008²² qu'elle n'avait reçu aucune information sur le recensement à cette date et qu'elle n'était par conséquent pas en mesure de se prononcer sur cette question. Par une décision du 17 juillet 2008, elle a néanmoins approuvé le projet de lignes directrices

²¹ Disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>.

²² Disponible sur le site www.garanteprivacy.it.

du ministère de l'Intérieur concernant le déroulement du recensement dans les régions susmentionnées. Ces lignes directrices ont été rendues publiques le même jour.

43. Elles prévoient que les données collectées avant cette date « cesseront d'être exploitées et/ou conservées si leur traitement enfreint [les lignes directrices] ». Elles disposent également qu'« aucune base de données ne sera créée » et que « les informations réunies seront à terme archivées et conservées de la même façon que les données concernant tous les citoyens, sous la responsabilité des organismes habilités à détenir ces informations (par exemple les services des archives, la police, la sécurité sociale, les autorités sanitaires, etc.) ». On peut également y lire que le « commissaire du gouvernement confiera à la Croix-Rouge italienne la responsabilité de traiter les données recueillies durant leur collaboration, ce qui devrait garantir que les données sensibles demeurent confidentielles et soient utilisées exclusivement aux fins prévues par la législation en vigueur ».
44. Le 21 juillet 2008, dans leur réponse au mémorandum du Commissaire, les autorités italiennes ont expliqué que dans le cadre de ce recensement « diverses formes d'identification peuvent être utilisées : l'identification peut se faire au moyen d'une description, d'une photographie, de mesures anthropométriques ou d'empreintes digitales », cette dernière méthode ne pouvant être utilisée que s'il n'est pas possible « de parvenir à une identification valable sur la base des documents disponibles et dans certaines circonstances ». En ce qui concerne les mineurs en particulier, leurs empreintes digitales sont prélevées uniquement à partir de l'âge de quatorze ans « lorsque les autres moyens ne peuvent être mis en œuvre ». Les autorités ont cependant ajouté que les empreintes digitales des mineurs de six à quatorze ans pouvaient aussi être prélevées « en vue d'accorder une autorisation de séjour [...] sur demande de la personne détenant l'autorité légale sur l'enfant concerné [ou] après accord du tribunal pour enfants et par l'intermédiaire de la police judiciaire ». Elles ont également précisé que les empreintes digitales des enfants de moins de six ans seraient prélevées de manière exceptionnelle dans des cas où ces enfants ont été abandonnés ou risquent d'être victimes d'actes criminels. En vertu des lignes directrices, ces données, une fois collectées, « ne doivent pas être conservées dans un registre distinct mais dans les archives déjà prévues par la loi, par exemple dans les registres de ressortissants étrangers tenus par les commissariats, ou à la préfecture pour les personnes qui demandent un titre de séjour, ou dans les archives relatives à la nationalité pour les personnes qui demandent la nationalité [italienne] ».
45. Le Commissaire a appris que plusieurs Sintis italiens et deux organisations non gouvernementales avaient engagé une action devant le tribunal civil de Mantova (Lombardie) le 21 juillet 2008 contre la déclaration d'« état d'urgence » et les ordonnances du Premier ministre relatives au recensement des Roms et des Sintis dans leurs campements, faisant valoir que ces actes visaient les Roms et les Sintis de la région et qu'ils étaient par conséquent discriminatoires sur le plan ethnique. Le tribunal a rejeté la requête le 9 janvier 2009, au motif qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur cette question. Il a indiqué que le tribunal administratif de Rome était la juridiction compétente en la matière.
46. Par une lettre du 5 décembre 2008, les autorités italiennes ont informé le Commissaire que le recensement des Roms dans les campements par les « commissaires du gouvernement » s'était achevé le 15 octobre 2008 et qu'il représentait « une étape préliminaire fondamentale en vue de garantir l'adoption par les pouvoirs publics italiens de mesures sociales, de bien-être et d'intégration visant à améliorer les conditions de vie des Roms ». Le sous-secrétaire d'Etat, M. Mantovano, l'a confirmé lors de sa réunion avec le Commissaire le 15 janvier. Il a également souligné que les mesures législatives et administratives prises d'urgence au sujet des campements roms avaient été jugées nécessaires pour préserver l'ordre public dans ces lieux.

47. D'après le courrier susmentionné, 167 campements ont été dénombrés, dont 124 irréguliers et 43 autorisés. Au total, 12 300 personnes ont été enregistrées, dont 5 400 enfants. Lors de la visite du Commissaire, le président de l'Autorité italienne chargée de la protection des données a observé que la majorité des Roms enregistrés étaient des ressortissants italiens. Les autorités ont également expliqué que le recensement avait été mené par la police nationale en étroite coopération avec la Croix-Rouge italienne et les forces de police municipales et que « la collecte de données et la procédure d'archivage » seraient conformes à la loi nationale sur la protection des données à caractère personnel (n°196/2003) et aux directives de l'Autorité chargée de la protection des données.

Conclusions et recommandations

48. Le Commissaire tient à souligner que la vaste majorité des Roms et des Sintis qui vivent dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris en Italie, ont toujours un besoin urgent de voir leurs droits fondamentaux, et notamment leurs droits sociaux, comme le droit à un logement correct et à l'éducation, être effectivement protégés par les autorités locales, régionales et nationales.
49. Il exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à adopter et appliquer rapidement une stratégie nationale et régionale cohérente et globale, dotée de ressources suffisantes et accompagnée de plans d'action, d'objectifs et d'indicateurs à court et à long terme. Cette stratégie aura pour but de mettre en œuvre des politiques propres à combattre la discrimination juridique et/ou sociale à l'encontre des Roms et des Sintis, conformément à la Recommandation Rec(2008)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe²³. Les autorités sont notamment appelées à superviser et publier des rapports d'évaluation réguliers sur la mise en œuvre et l'impact des plans d'action susmentionnés, comme le prévoit ladite Recommandation.
50. Le Commissaire recommande aux autorités d'accorder une priorité à la mise en place d'un système d'aide juridique, éventuellement en coopération avec les organisations non gouvernementales compétentes, afin de fournir une aide juridique effective aux Roms et aux Sintis qui en ont besoin, tout particulièrement ceux qui sont apatrides en fait ou en droit.
51. Parallèlement, les autorités sont invitées à créer un mécanisme consultatif, aux niveaux national, régional et local, destiné à garantir un dialogue institutionnalisé, ouvert, sincère et continu avec les représentants des Roms et des Sintis d'Italie sur toutes les questions importantes touchant à leur vie quotidienne, en particulier le logement et l'éducation des enfants. Ces organes consultatifs devraient avoir un statut juridique clair, être ouverts à tous les intéressés et être représentatifs, de manière à promouvoir la participation effective des Roms et des Sintis à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, conformément aux normes du Conseil de l'Europe²⁴.
52. En ce qui concerne les expulsions de Roms et de Sintis, le Commissaire souligne qu'elles ne devraient jamais avoir lieu si les autorités ne sont pas en mesure de proposer des solutions de relogement adaptées, au sujet desquelles les personnes concernées devraient être consultées. Si une expulsion est considérée comme justifiée, elle devrait

²³ Adoptée le 20/02/2008, www.coe.int/t/cm.

²⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques*, 05/05/2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_fr.pdf.

- être effectuée d'une manière qui respecte pleinement la sécurité et la dignité des intéressés. Des voies de recours effectives devraient par ailleurs être à la disposition des personnes visées par les ordonnances d'expulsion. L'attention des autorités est attirée sur la jurisprudence pertinente du Comité européen des droits sociaux²⁵ et sur les lignes directrices relatives aux expulsions forcées adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies en 1997²⁶ et par le rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable en 2007²⁷.
53. Il convient de s'attacher tout spécialement à la protection effective des droits fondamentaux des enfants roms et Sintis, comme le prévoit notamment la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. En cas d'expulsion ou de déplacement consenti, les autorités devraient accorder une attention particulière à la scolarisation des enfants roms et Sintis, qui est inévitablement perturbée dans de telles circonstances.
 54. Pour ce qui est du recensement achevé des Roms et des Sintis dans les campements, le Commissaire salue l'intention déclarée des autorités d'adopter, au moyen de ce recensement, « des mesures sociales, de bien-être et d'intégration visant à améliorer les conditions de vie des Roms ». Cependant, il reste très préoccupé par la pertinence d'une opération aussi vaste qui a pour l'essentiel été gérée par la police et qui était liée à la déclaration d'un « état d'urgence à propos des campements nomades » et à une situation de « grave alarme sociale ».
 55. Il faut souligner que les données à caractère personnel collectées et traitées dans ce contexte sont par définition « sensibles » puisqu'elles concernent exclusivement des personnes ayant une origine ethnique ou raciale bien précise. Le traitement de ces données, en principe interdit par le droit européen, est autorisé dans des conditions très strictes (voir ci-après).
 56. Le Commissaire note que la collecte et le traitement de ces données sensibles, combinés au climat politique extrêmement polarisé qui a résulté de l'« état d'urgence » et des déclarations publiques de certaines autorités, ont eu de graves répercussions sur les populations roms et Sintis prises pour cible et sur leur image au sein de l'opinion publique en général.
 57. Le Commissaire rappelle que la collecte et la conservation (le traitement) des données sensibles à caractère personnel des Roms auraient dû respecter le principe fondamental de la nécessité, inscrit dans la législation européenne sur la protection des données à caractère personnel²⁸. En d'autres termes, la collecte et la conservation de données sensibles à caractère personnel concernant des Roms auraient dû être absolument nécessaires à la réalisation de l'objectif des autorités consistant à garantir « l'adoption de mesures sociales, de bien-être et d'intégration visant à améliorer les conditions de vie des Roms ». Par ailleurs, dans la mesure où la plupart des personnes enregistrées sont des ressortissants italiens, on peut légitimement penser que cet objectif aurait pu être

²⁵ Voir le *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, disponible à l'adresse www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_fr.asp.

²⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, *The right to adequate housing: forced evictions, General Comment 7*, 20/05/1997, disponible à l'adresse <http://www2.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm>.

²⁷ Rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable, *Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement*, 05/02/2007, disponible à l'adresse http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_fr.pdf.

²⁸ Voir notamment le paragraphe 2 du rapport explicatif de la Convention de 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, l'article 7 de la Directive 95/46/CE et l'arrêt *Heinz Huber contre Bundesrepublik Deutschland* du 16/12/2008 de la Cour de justice des Communautés européennes (Grande Chambre).

atteint sans effectuer dans l'urgence un recensement d'une telle ampleur et sans traiter les données sensibles à caractère personnel.

58. Le Commissaire rappelle également les normes du Conseil de l'Europe relatives à la collecte et au traitement des données à caractère personnel, en particulier celles qui concernent l'origine ethnique (données « particulières » ou « sensibles »). Les lignes directrices pertinentes en la matière se trouvent notamment dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dans la Convention de 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et dans la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.
59. Sur la base de ces sources juridiques, il n'est pas inutile de rappeler les principes suivants : a) Tout traitement de données à caractère personnel doit être fondé sur une loi interne qui réponde aux critères de qualité prévus par la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire qu'il doit être précis, accessible et prévisible et offrir un certain degré de protection juridique effective contre une ingérence arbitraire des autorités ;²⁹ b) La collecte de données sensibles concernant des personnes, comme celles qui ont trait à l'origine ethnique, est en principe interdite. Des exceptions peuvent être prévues par une loi qui respecte les critères ci-dessus mais elles doivent se limiter strictement aux cas énumérés à l'article 8, paragraphe 2, de la Directive 95/46/CE ; c) La durée pendant laquelle des informations collectées peuvent être conservées doit être limitée ; d) Toutes les opérations de traitement de données à caractère personnel doivent faire l'objet d'un contrôle strict et efficace effectué par des autorités indépendantes et impartiales chargées de la protection des données.
60. Le Commissaire demeure vivement préoccupé par la compatibilité du recensement des Roms et des Sintis avec les principes susmentionnés. Il réaffirme que les pouvoirs publics doivent manifester leur engagement à améliorer les droits fondamentaux des Roms et des Sintis en adoptant et en appliquant d'urgence une stratégie nationale, conformément à la Recommandation Rec(2008)5 du Comité des Ministres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe évoquée plus haut, en étroite coopération et en consultation avec les populations roms et sintis concernées.

III. Protection des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile

61. Le Commissaire rappelle qu'en 2008, les principaux textes de loi suivants relatifs aux migrations ont été adoptés ou élaborés en Italie :
62. Décret-loi n° 92 du 23 mai 2008 (converti en Loi n° 125 du 24 juillet 2008) intitulé « Mesures d'urgence concernant la sécurité publique »³⁰, qui inclut les dispositions suivantes :
- a) Les étrangers sont expulsés et les ressortissants de l'UE reconduits à la frontière sur décision judiciaire s'ils sont condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement ;
 - b) Le statut irrégulier des étrangers commettant une infraction pénale s'ajoute à la liste des circonstances aggravantes fixées par le Code pénal ;

²⁹ Voir *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, arrêt du 06/06/2006, paragraphes 74-80, et *S. et Marper c. Royaume-Uni*, arrêt du 04/12/2008 (Grande Chambre), paragraphes 95-104.

³⁰ Ce type de loi est adopté dans des circonstances où le gouvernement considère l'adoption de mesures d'urgence comme nécessaire. Ces lois sont systématiquement soumises à l'approbation du Parlement dans un délai de 60 jours et peuvent faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle.

- c) Louer un logement à des immigrés irréguliers est passible d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement. Dès le jugement pertinent rendu définitif, le logement est saisi, à moins qu'il appartienne à une personne n'ayant aucun lien avec cette infraction. Les revenus générés par la vente des propriétés saisies peuvent être utilisés par l'Etat pour mener des activités de prévention et de répression des infractions liées à l'immigration irrégulière ;
 - d) Les centres de résidence temporaire et d'assistance (CPTA), où étaient retenus les migrants et les demandeurs d'asile passibles d'expulsion pendant l'examen de leur demande, sont renommés « centres d'identification et d'expulsion » ;
 - e) Les maires ont le pouvoir d'adopter, entre autres, des mesures d'urgence pour faire face à des « menaces pour la sécurité urbaine et publique ».
63. Le Commissaire a pris note de la déclaration de la Commission de l'UE du 23 septembre 2008, selon laquelle le décret-loi ci-dessus « pose des problèmes de compatibilité avec le droit communautaire, en particulier pour ce qui est des règles d'expulsion automatique des ressortissants de l'UE »³¹.
64. En outre, un projet de loi sur la « sécurité publique » a été présenté au Parlement le 3 juin 2008. Après sa visite en Italie, le Commissaire a appris que ce projet de loi avait été approuvé par le Sénat le 5 février et transmis à la Chambre des députés. Les principales dispositions de ce projet de loi relatives aux étrangers sont les suivantes :
- a) le projet de loi initial prévoyait que l'entrée irrégulière sur le territoire serait soumise à une peine d'emprisonnement allant de six mois à quatre ans. Dans ce cas, le tribunal doit également ordonner l'expulsion des étrangers en suivant une procédure qui doit être la plus rapide possible. Le projet de loi qui a ensuite été approuvé par le Sénat ne prévoit pas de peine d'emprisonnement mais une peine d'amende allant de 5000 à 10 000 € (l'infraction reste de nature pénale) ;
 - b) les étrangers peuvent être retenus dans les centres d'identification et d'expulsion pendant 60 jours pour y être identifiés. La proposition initiale de prolonger la rétention à une durée maximale de 18 mois a été rejetée par le Sénat ;
 - c) le chef de la police peut procéder à l'expulsion d'un étranger avant même l'expiration du délai de 60 jours de rétention, en informant immédiatement le tribunal compétent ;
 - d) l'acquisition de la nationalité italienne par le mariage est possible après deux ans de résidence en Italie ou trois ans de résidence à l'étranger ;
 - e) la première demande ou le renouvellement d'un permis de séjour sont assortis d'une contribution financière allant de 80 à 200 euros. Des exceptions sont faites pour les permis octroyés au titre de l'asile, d'une protection provisoire ou pour des raisons humanitaires ;
 - f) un ressortissant étranger qui, sur demande d'un membre des forces de l'ordre, ne présente pas son passeport ou une autre pièce d'identité et son permis de séjour est passible d'une peine d'emprisonnement (d'un maximum d'un an) et d'une amende de 2 000 euros ;
 - g) le personnel médical est autorisé à signaler aux autorités le séjour irrégulier d'un ressortissant étranger qui a accès aux structures de santé (modifiant ainsi la Loi 286/1998 qui garantissait expressément le principe du secret médical) ;
 - h) en cas de non-respect d'un ordre d'éloignement, les ressortissants étrangers peuvent être passibles d'une peine d'emprisonnement allant de six mois à cinq ans ;
 - i) pour les virements de fonds à l'étranger, les non-ressortissants de l'UE doivent présenter leur titre de séjour ; s'ils sont dans l'impossibilité de produire ce document, la police locale doit en être informée dans les douze heures. Si l'agencement de virements de fonds ne respecte pas cette disposition, sa licence lui sera retirée.

³¹ Déclaration du vice-président de la commission européenne Jacques Barrot sur le « paquet sécurité italien », 23/09/2008, http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_en.htm .

65. Enfin, trois décrets législatifs ont été élaborés par les autorités afin de modifier les lois en vigueur qui avaient transposé trois directives CE relatives à l'immigration et au droit d'asile (2004/38 relative au droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union européenne, 2003/86/CE relative au regroupement familial et 2005/85/CE relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié). Seuls les décrets législatifs relatifs aux deux dernières directives ont été approuvés par le Parlement à ce jour. Le premier projet de décret législatif est en attente à la suite de la déclaration de la Commission de l'UE indiquant qu'il « pose un problème de compatibilité avec le droit communautaire ».³² Les principales dispositions incluses dans ces décrets sont les suivantes:

- a) Concernant le droit des citoyens de l'UE de circuler et de séjourner librement, ceux qui souhaitent séjourner en Italie plus de trois mois auront à prouver qu'ils disposent de moyens suffisants, obtenus légalement, pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ils doivent également être couverts par une assurance maladie ou s'inscrire volontairement auprès du Service national de la santé.

Les citoyens de l'UE peuvent être reconduits à la frontière pour des raisons de « sécurité nationale », notamment s'ils ont omis de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes dans les 10 jours suivant la période de trois mois ou s'ils peuvent être considérés comme une menace concrète, réelle et sérieuse pour les droits fondamentaux, la « sécurité nationale » ou la moralité publique. Ils seront refoulés en urgence si leur séjour paraît incompatible avec une « cohabitation civile et sans danger ». Les antécédents de condamnation sur le territoire national ou à l'étranger des intéressés seront également pris en compte.

- b) Pour ce qui est du regroupement familial (de ressortissants de pays tiers (non citoyens de l'UE))³³, des tests d'ADN peuvent être demandés aux frais des candidats dans les cas où les conditions nécessaires au regroupement ne peuvent être vérifiées avec certitude grâce aux documents présentés par les autorités du pays d'origine des demandeurs, en raison de l'absence d'une autorité reconnue ou s'il existe des doutes quant à l'authenticité des documents fournis.
- c) S'ils font l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'éloignement avant d'avoir déposé leur demande d'asile, les demandeurs d'asile³⁴ n'auront plus le droit d'être hébergés dans des centres d'accueil ouverts et seront placés dans les « centres d'identification et d'expulsion ». Leur période de rétention dans ces centres pourra être prolongée jusqu'à 60 jours maximum. L'effet suspensif des recours contre les décisions négatives en première instance concernant leur demande est la règle générale. Toutefois, les recours n'ont aujourd'hui pas d'effet suspensif dans un grand nombre de cas³⁵.

³² Déclaration du Vice-président de la Commission européenne Jacques Barrot sur le « paquet sécurité italien », 23/09/2008, disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_en.htm.

³³ Décret législatif n°160 du 03/10/2008, en vigueur depuis le 05/11/2008.

³⁴ Décret législatif n°159 du 03/10/2008, en vigueur depuis le 05/11/2008.

³⁵ Ces cas sont les suivants : a) le demandeur d'asile a été hébergé dans des centres d'accueil ouverts après avoir été arrêté afin d'éviter ou d'essayer d'éviter les contrôles aux frontières ou immédiatement après, ou après avoir été arrêté dans des conditions de séjour irrégulier ; b) le demandeur d'asile est retenu dans un « centre d'identification et d'expulsion » ; c) la demande d'asile n'est pas recevable ; d) le demandeur d'asile a quitté le centre d'accueil ou de rétention sans justification ; e) la demande d'asile est manifestement infondée. Dans tous ces cas-là, l'effet suspensif peut être octroyé par le tribunal lorsqu'il existe des motifs sérieux et bien fondés. Le préfet peut aussi délivrer à titre exceptionnel une autorisation de séjour pour des raisons graves, personnelles ou de santé.

66. Dans ce contexte, s'agissant de la précédente recommandation du Commissaire selon laquelle l'Italie doit procéder à la ratification de la Convention européenne sur la nationalité de 1997, les autorités italiennes ont souligné, dans une lettre en date du 5 décembre 2008, que l'article 6, paragraphe 4 f (selon lequel chaque Etat partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de la nationalité par les « personnes qui résident sur son territoire légalement et habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, période à déterminer par le droit interne de l'Etat Partie concerné ») contrevient au principe du droit du sang consacré dans le droit italien. Il convient de noter que, selon le rapport explicatif à ce traité majeur du Conseil de l'Europe, la disposition spécifique ci-dessus entend couvrir les « demandes présentées essentiellement par des migrants de la deuxième et de la troisième génération [qui sont] mieux à même de s'intégrer à la société de l'Etat hôte, car ils ont passé tout ou partie de leur enfance sur le territoire de cet Etat et ils devraient donc se voir accorder des facilités pour acquérir la nationalité ».³⁶
67. Lors de sa rencontre avec le sous-secrétaire d'Etat Mantovano le 15 janvier, le Commissaire a soulevé la question de l'apatridie *de facto* ou *de jure* des Roms originaires de l'ex-Yougoslavie, notamment les mineurs qui, même s'ils peuvent suivre une scolarité dans les écoles italiennes jusqu'à l'âge de 16 ans et s'ils ont généralement accès aux soins de santé, se trouvent confrontés à de graves difficultés d'ordre administratif. Le sous-secrétaire d'Etat Mantovano a fait preuve de compréhension et a informé le Commissaire qu'un projet de loi concernant les mineurs âgés de 13 à 18 ans avait été soumis au Sénat pour approbation, puis transmis au Parlement pour examen dans le cadre d'un projet de loi sur la nationalité. Le Commissaire se félicite de cette approche flexible malgré le principe du droit du sang et espère recevoir de plus amples informations à ce sujet.
68. Dans une lettre en date du 5 décembre 2008, les autorités italiennes ont également informé le Commissaire que « l'état d'urgence » national avait été déclaré par le ministère de l'Intérieur le 29 juillet 2008 (à compter du 5 août 2008, prolongé jusqu'à la fin 2009) dans le but de « mieux gérer les flux d'immigration extraordinaires au niveau national et de faciliter ainsi la mise en œuvre de ces procédures administratives liées à l'urgence » (concernant l'accueil des migrants). On croit comprendre que ces « états d'urgence » avaient été déclarés par le passé dans certaines régions pour que le ministère de l'Intérieur puisse utiliser des fonds alloués à la « protection civile » dans des cas d'urgence comme des tremblements de terre ou des inondations. Conséquence du dernier état d'urgence national, on a appris que 3 000 soldats avaient été déployés dans le pays pour surveiller les gares, les ambassades et les centres de rétention pour étrangers.
69. Les autorités italiennes ont affirmé au Commissaire que l'état d'urgence ne comportait pas de restrictions aux droits de l'homme ni aux libertés fondamentales des citoyens nationaux ou des ressortissants étrangers et qu'il était dû au « flux continu de migrants atteignant les côtes du sud de l'Italie depuis février/mars 2008 » et à la nécessité pour les autres régions d'apporter de l'aide aux régions du sud (Sicile, Pouilles et Calabre).
70. Le Commissaire a appris que les migrants irréguliers arrivés de manière clandestine en Italie par la mer avaient atteint en 2008 le nombre de 36 952, dont 30 657 étaient arrivés sur l'île de Lampedusa. Les chiffres respectifs pour 2007 étaient 20 455 et 11 749. Les huit principaux pays d'origine en 2008 étaient la Tunisie, le Nigéria, la Somalie, l'Erythrée, l'Egypte, l'Algérie, le Ghana et le Maroc³⁷. Le HCR a souligné que la grande majorité de ces migrants irréguliers, qui transitent habituellement par la Lybie, demandent l'asile et

³⁶ Voir texte à l'adresse : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/166.htm> .

³⁷ Données du ministère de l'Intérieur publiées dans *Corriere della Serra*, 15/01/2009, p. 11.

- que plus de la moitié d'entre eux ont besoin d'une protection internationale³⁸. Lors de la rencontre avec le Commissaire, le sous-secrétaire d'Etat Mantica a fait part de sa préoccupation face au volume de ces flux migratoires. Il a souligné la nécessité d'une meilleure coordination entre Etats, en particulier dans le cadre de l'Union européenne, et d'une action pour soutenir les pays qui, comme l'Italie, sont les premiers destinataires des flux migratoires.
71. À la suite de l'arrivée de plus de 2 010 migrants irréguliers à Lampedusa la dernière semaine de décembre 2008, le ministre de l'Intérieur aurait déclaré son intention de procéder à des « renvois directs » de ces migrants irréguliers³⁹. Lors de sa visite en janvier, le Commissaire a également noté dans les rues de Rome un certain nombre d'affiches posées par la coalition de partis politiques « Popolo della Libertà » annonçant les chiffres du maire de Rome : 6 216 expulsions en 2008.
 72. Le Commissaire a fait observer à cet égard que, par décision du 11 mai 2006, la Cour européenne des droits de l'homme avait déclaré recevables les griefs de plusieurs migrants irréguliers arrivés sur l'île italienne de Lampedusa et passibles d'expulsion vers la Libye. Les griefs des requérants portaient notamment sur des allégations de violation de l'article 3 de la Convention et de l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention⁴⁰.
 73. Pendant sa visite, le Commissaire a également été informé de la décision prise par le ministre de l'Intérieur de déployer des commissions à partir du 16 janvier 2009 sur l'île de Lampedusa afin de traiter les demandes d'asile sur place, tandis que les transferts qui avaient habituellement lieu de cette île vers la Sicile et d'autres régions seraient suspendus. Des représentants du HCR à Rome ont fait part au Commissaire de leurs sérieux motifs de préoccupation concernant cette pratique, étant donné qu'il n'existe aucune véritable infrastructure à Lampedusa pour garantir l'hébergement adéquat des demandeurs d'asile potentiels et l'examen de leurs requêtes. Quelques jours après la visite du Commissaire en Italie, on a appris que le nombre de migrants irréguliers (dont des demandeurs d'asile) contraints de séjourner à Lampedusa avoisinait les 2 000, alors que la capacité du centre d'accueil était de 850⁴¹.
 74. Le 15 janvier, le Commissaire a fait part de sa grave préoccupation à propos de cette situation au sous-secrétaire d'Etat Mantovano. Ce dernier a assuré au Commissaire que l'Italie ne manquerait pas de garantir l'application correcte des normes internationales et européennes sur l'île de Lampedusa et l'accès effectif aux procédures d'asile, y compris à des voies de recours efficaces, à tous les demandeurs d'asile. Il a affirmé que le centre d'accueil de l'île, mis en place pour héberger temporairement des personnes secourues en mer, resterait un modèle de gestion responsable des flux migratoires mixtes.
 75. Enfin, le Commissaire a pris note du nombre considérable d'enfants migrants non accompagnés qui arrivent dans le pays de manière irrégulière et séjournent en Italie, généralement à Rome. Fin 2006, ils étaient 6 551, pour la plupart originaires de Roumanie (36%), du Maroc (22%) et d'Albanie (15%). La plupart d'entre eux (73%) étaient des jeunes hommes âgés de 15 à 17 ans (85%)⁴². Un grand nombre de ces enfants auraient un emploi irrégulier, se livreraient à la mendicité, à des vols ou

³⁸ HCR, communiqué de presse du 09/01/2009, www.unhcr.org.

³⁹ *Le Monde*, 31/12/2008, 14h45, www.lemonde.fr.

⁴⁰ *Ahmed Hussun et 4 autres, Req. n° 10171/05, Yasser Mohammed et un autre, Req. n° 10601/05, Mohamed Salem et 78 autres, Req. n° 11593/05, Kamal Midawi, Req. n° 17165/05.*

⁴¹ Communiqué de presse du HCR du 23/01/2009, disponible sur le site : www.unhcr.org, communiqué de presse d'ANSA du 21/01/2009, 15h02, www.ansa.it.

⁴² Voir E. Rozzi, *The Situation of EU and non-EU Separated Children in Italy, E-migrinter* n° 2 2008, p.14, : www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter.

travailleraient dans l'industrie du sexe⁴³. Les autorités doivent donc accorder une attention spéciale à ces mineurs et prendre des dispositions pour les protéger.

76. Bien que l'Italie ait ratifié tous les principaux traités internationaux en matière de droits de l'homme, et notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et malgré les efforts louables déployés par l'Italie dans ce domaine, de récents rapports d'experts ont mis en lumière un ensemble d'insuffisances majeures, comme les retards dans l'identification de la présence d'enfants migrants non accompagnés dans le pays, la détention de longue durée d'enfants migrants non accompagnés non ressortissants d'un pays de l'Union européenne dans des centres de détention administrative, l'absence d'une législation et d'une politique adéquates concernant la tutelle⁴⁴ et un sérieux manque d'homogénéité dans l'application de la loi pour les mineurs migrants non accompagnés⁴⁵. Ces lacunes aggravent la vulnérabilité de ces enfants et en font des proies faciles pour toutes sortes d'exploitation et de criminalité.

Conclusions et recommandations

77. Tout en reconnaissant les difficultés que présentent ces importants flux migratoires pour les mécanismes étatiques, le Commissaire rappelle que les mesures législatives et autres adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour gérer efficacement ces mouvements de population doivent être en totale conformité avec les normes et le droit international et européen en matière de droits de l'homme. A cet égard, le Commissaire entend rappeler sa désapprobation à propos des accords bilatéraux ou multilatéraux pour le retour forcé de migrants irréguliers conclus avec des pays où la pratique de la torture est avérée de longue date.
78. À son arrivée à Rome, le Commissaire a noté avec intérêt la réunion spéciale qui a eu lieu ce même jour dans cette ville avec les ministres de l'Intérieur du groupe « Quadro » (Chypre, Grèce, Italie et Malte), qui vise apparemment à garantir que les questions particulières liées aux migrations irrégulières dans les Etats de l'Europe du Sud soient analysées et traitées dans le cadre de l'Union européenne. Le Commissaire considère que d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales européennes, et plus particulièrement l'Union européenne, ont un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'immigration et d'asile efficace dans les Etats membres de l'Europe du Sud.⁴⁶
79. Le Commissaire souhaite souligner qu'il convient d'accorder une attention particulière au fait que, parmi les migrants irréguliers, il y a généralement un nombre significatif de personnes qui fuient les persécutions ou les violences et ont besoin d'une protection internationale de la part des Etats européens. Au 1^{er} septembre 2008, l'Italie, avec un pourcentage de 4,4 %, était au huitième rang des 44 « pays industrialisés » qui reçoivent des demandes d'asile, après les Etats-Unis, le Canada, la France, le Royaume-Uni, la Suède, l'Allemagne et la Grèce⁴⁷.

⁴³ Voir Save the children Italie, *Opportunities and Challenges for Social Intervention Aimed at Migrant Minors*, Rome, 2008, p. 8, disponible sur le site : www.savethechildren.it

⁴⁴ Voir E. Rozzi, *The Situation of EU and non-EU Separated Children in Italy*, *E-migrinter* n° 2 2008, pp.15-17, www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter.

⁴⁵ Voir Save the Children-Italie, *Opportunities and Challenges for Social Intervention Aimed at Migrant Minors*, Rome, 2008, pp. 20-24, : www.savethechildren.it.

⁴⁶ Voir aussi Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1637 (2008), *Les « boat people » de l'Europe : arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes*, <http://assembly.coe.int>.

⁴⁷ Voir HCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, First Half 2008*, 17/10/2008, p. 4, www.unhcr.org.

80. Le Commissaire rappelle qu'environ 75 % de migrants irréguliers qui sont arrivés en Italie par la mer en 2008 ont déposé une demande d'asile et qu'environ 50 % d'entre eux se sont vu accorder le statut de réfugié ou une protection subsidiaire⁴⁸. En conséquence, toutes les mesures législatives ou administratives adoptées en vue de traiter le phénomène des migrations irrégulières et de l'entrée dans le pays ne doivent pas omettre de tenir compte des besoins particuliers des personnes qui arrivent en Europe et ont besoin d'une protection internationale.
81. Le Commissaire salue la détermination dont ont fait preuve les autorités compétentes pour maintenir un niveau élevé de protection internationale pour tous les ressortissants étrangers qui en avaient besoin. Il se félicite également de l'esprit humanitaire et des efforts accomplis chaque année par les gardes-côtes italiens, ou d'autres organismes, ainsi que par les pêcheurs qui recueillent et sauvent des centaines de migrants irréguliers tentant de gagner l'Italie par la mer.
82. A cet égard, le Commissaire attire également l'attention des autorités sur les *Vingt principes directeurs sur le retour forcé* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2005)⁴⁹, en particulier sur le principe n°20 qui porte sur le contrôle des retours forcés et les recours à la disposition des intéressés. La traduction en italien de ces principes directeurs et leur diffusion à toutes les autorités administratives et judiciaires compétentes, en particulier dans les zones frontalières, sont fortement recommandées.
83. Le Commissaire s'inquiète vivement des nouvelles mesures législatives sur l'immigration et le droit d'asile qui ont été adoptées ou sont en cours d'examen en Italie. Il s'inquiète notamment de la disposition de la Loi n°125 du 24 juillet 2008 qui ajoute à la liste des circonstances aggravantes fixées par le Code pénal le statut irrégulier des étrangers commettant une infraction pénale, ainsi que celle qui érige en infraction pénale le fait de louer un logement à des migrants irréguliers.
84. La criminalisation est une mesure disproportionnée qui dépasse l'intérêt légitime d'un Etat à contrôler ses frontières et porte atteinte aux normes du droit international établi, qui vont à l'encontre de ce type de mesures. Criminaliser les migrants irréguliers équivaut en effet à les assimiler à des passeurs ou à des employeurs qui, dans de nombreux cas, les ont exploités. Une telle politique ne ferait qu'aggraver leur stigmatisation et leur marginalisation alors que la majorité des migrants contribue au développement des Etats européens et de leurs sociétés. Les infractions liées à l'immigration devraient rester de nature administrative.⁵⁰ Le Commissaire s'oppose fermement aux mesures visant à criminaliser les migrations irrégulières car elles ne feraient que favoriser une nouvelle montée des mouvements anti-immigration et xénophobes dans le pays, en dépit des intentions déclarées des autorités. Ces dernières sont instamment priées de revoir immédiatement les dispositions ci-dessus.
85. Le Commissaire est vivement préoccupé par l'effet négatif que pourrait avoir le projet de loi sur la « sécurité publique », adopté par le Sénat le 5 février 2009, sur les normes relatives aux droits de l'homme. Il est particulièrement inquiet de la décision de lever l'interdiction faite aux médecins et au personnel médical administratif de signaler aux autorités les migrants irréguliers qui ont accès au système de santé. En modifiant le décret-loi 286/1998 (*Testo Unico sull'immigrazione*), le projet de loi (en discussion devant la Chambre des députés au moment de la rédaction du présent rapport) autoriserait les médecins et le personnel médical administratif à divulguer des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui contrevient au principe du secret médical.

⁴⁸ Communiqué de presse du HCR du 09/01/2009, disponible à l'adresse : www.unhcr.org .

⁴⁹ Disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm .

⁵⁰ Voir également le point de vue du Commissaire, « Il est injuste de sanctionner pénalement les migrations », 29/09/2008, disponible sur le site : www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_en.asp

86. Dans ce contexte, le Commissaire rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a clairement statué que les informations personnelles recueillies par les professionnels de la santé dans l'exercice de leurs fonctions devaient être considérées comme relevant de la vie privée des individus. En particulier, la Cour a affirmé le « rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel - les informations relatives à la santé n'en étant pas les moindres - pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention [...] Il est capital non seulement pour protéger la vie privée des malades mais également pour préserver leur confiance dans le corps médical et les services de santé en général. »⁵¹
87. En outre, le Commissaire s'inquiète que le projet de loi susmentionné, s'il est adopté, risquerait d'avoir un effet de marginalisation et de stigmatisation accrues des migrants irréguliers et de les rendre encore plus vulnérables et peu enclins à s'adresser au système de santé. Le projet de loi pose de graves problèmes de compatibilité, notamment avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU⁵².
88. Au vu de ce qui précède, le Commissaire, tenant compte des avis exprimés publiquement par les associations de médecins et des représentants politiques et de la société civile en Italie, recommande aux autorités de revoir le projet de loi sur la « sécurité publique » afin de le rendre conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.
89. En ce qui concerne plus particulièrement les migrants roms originaires de Roumanie, dont plusieurs ont rencontré le Commissaire à Rome dans des campements irréguliers non conformes aux normes en vigueur (voir chapitre précédent), les autorités devraient adopter immédiatement des mesures afin de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ces migrants et les autres droits sociaux fondamentaux garantis dans la Charte sociale européenne (révisée), ainsi que dans la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant⁵³, qui ont toutes deux été ratifiées par l'Italie.
90. Dans ce contexte, le Commissaire invite à nouveau les autorités à retirer la déclaration faite par l'Italie lors de la ratification le 26 mai 1994 et à étendre l'application de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992) au Chapitre C de ce traité concernant le droit de vote aux élections locales. La ratification de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (signée le 6 novembre 1997) serait également une mesure extrêmement positive dans ce contexte.
91. Enfin, en ce qui concerne les enfants migrants non accompagnés, le Commissaire attire une nouvelle fois l'attention des autorités sur la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2007)9 sur les *projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés*⁵⁴. Cette recommandation encourage les Etats

⁵¹ Voir *Z c. Finlande*, arrêt du 25/2/1997, paragraphe 95. Ce principe a été confirmé dans l'arrêt *L.L. c. France* du 10/10/2006 et réitéré dans l'arrêt *I c. Finlande*, du 17/07/2008.

⁵² Voir en particulier le paragraphe 34 : « Les Etats sont en particulier liés par l'obligation de respecter le droit à la santé, notamment en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de toutes les personnes, dont les détenus, les membres de minorités, les demandeurs d'asile et les immigrants en situation irrégulière, aux soins de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs, en s'abstenant d'ériger en politique d'Etat l'application de mesures discriminatoires... », disponible à l'adresse : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Fr?OpenDocument).

⁵³ Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE>

⁵⁴ Adoptée le 12/07/2007, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

- membres du Conseil de l'Europe à élaborer des projets de vie visant « à développer les capacités du mineur, lui permettant d'acquérir et de renforcer les compétences nécessaires pour devenir indépendant, responsable et membre actif de la société. A cette fin, les projets de vie, tout en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant [...] poursuivent les objectifs relatifs à l'insertion sociale du mineur, à l'épanouissement personnel, au développement culturel, au logement, à la santé, à l'éducation et à la formation professionnelle et à l'emploi. »
92. De plus, le Commissaire invite instamment les autorités italiennes à procéder le plus tôt possible à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (adoptée en 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} février 2008), signée par l'Italie le 8 juin 2005. Ce traité contient d'importantes dispositions en matière de promotion et de protection des droits des victimes de la traite, y compris les enfants (incertitudes sur l'âge, protection de la vie privée, accès des enfants victimes de la traite à l'éducation et la protection spéciale dont ils ont besoin lors de procédures juridiques).
93. Le Commissaire insiste particulièrement sur l'article 10.4 de la Convention susmentionnée qui dispose que, dès qu'un enfant est identifié en tant que victime et qu'il est non accompagné, chaque Partie : a) prévoit la représentation par le biais de la tutelle légale d'une organisation ou d'une autorité chargée d'agir conformément à son intérêt supérieur ; b) prend les mesures nécessaires pour établir son identité et sa nationalité ; c) déploie tous les efforts pour retrouver sa famille lorsque cela est dans son intérêt supérieur.

IV. Retours forcés de ressortissants étrangers et demandes de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39 de son Règlement

94. Le Commissaire a eu connaissance du cas d'un ressortissant tunisien, M. Loubiri Habib, à propos duquel il a fait part de sa préoccupation. Cet homme aurait été torturé en Tunisie après son expulsion d'Italie en août 2006, à la suite de son acquittement pour des chefs d'accusation liés au terrorisme. Selon un mémoire soumis au Commissaire par l'avocat du requérant, la rapidité de cette expulsion ne lui a pas permis de déposer de requête ni de demande de sursis à l'expulsion au titre de l'article 39 (mesures provisoires) de la Cour européenne des droits de l'homme.
95. Dans son mémorandum, le Commissaire a noté avec une vive inquiétude un autre cas d'éloignement (celui de Cherif Foued Ben Fitouri) de l'Italie vers la Tunisie en janvier 2007 en vertu de la « loi Pisanu » sur les mesures d'urgence pour combattre le terrorisme international ». Des informations crédibles indiquent que la personne expulsée a été soumise à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements lors de sa détention en Tunisie⁵⁵.
96. En juin 2008, le Commissaire a été informé d'une nouvelle expulsion vers la Tunisie au titre de la même loi (affaire Essid Sami Ben Khemais), alors même que la personne expulsée avait précédemment introduit une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et que cette dernière avait demandé à l'Italie, en vertu de l'article 39 de son Règlement, de surseoir à l'expulsion en attendant qu'elle ait eu le loisir d'examiner l'allégation du requérant selon laquelle il se trouverait en réel danger d'être torturé ou maltraité s'il retournait en Tunisie.

⁵⁵ Amnesty International, *Rapport 2008*, Londres, 2008, entrée sur l'Italie, p. 170, Amnesty International, *Au nom de la sécurité : Atteintes aux droits humains en Tunisie*, Londres, 23/06/2008, pp. 30-31, disponible sur le site : www.amnesty.org

97. Le 9 juin 2008, le Commissaire a adressé aux autorités italiennes une lettre exprimant son inquiétude et demandant des explications sur l'orientation politique que traduisait cette expulsion vers la Tunisie⁵⁶.
98. Lors de sa visite en Italie en juin dernier, le Commissaire a fait part au ministre de l'Intérieur de son inquiétude concernant cette expulsion, qui a été ordonnée en violation de l'Article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit individuel de saisir la Cour d'une requête) et de la jurisprudence établie de la Cour, en vertu de laquelle les demandes formulées par la Cour au titre de l'article 39 sont juridiquement contraignantes pour les Etats défendeurs. Le Commissaire a également demandé au ministre de prendre les mesures appropriées afin que les autorités surveillent effectivement les conditions d'accueil de la personne susmentionnée et veillent à sa sécurité et au respect de sa dignité en Tunisie.
99. Le Commissaire a noté que, dans son arrêt du 24 février 2009, la Cour européenne des droits de l'homme avait estimé que l'Italie avait violé dans cette affaire l'article 3 (interdiction de la torture) de la Convention européenne des droits de l'homme en ayant exposé le requérant à un grave risque de mauvais traitements en Tunisie contraire à l'article 3. La Cour a notamment tenu compte du fait que ni l'avocat italien du requérant ni l'ambassadeur italien à Tunis n'avaient eu la possibilité de rendre visite au requérant en prison et de vérifier si son intégrité physique et sa dignité humaine avaient bien été respectées⁵⁷.
100. Dans cette affaire, la Cour a également constaté une violation par l'Italie de l'article 34 (requêtes individuelles) de la Convention, étant donné le non-respect par l'Italie des mesures provisoires adoptées par la Cour en vertu de l'article 39 de son Règlement. La Cour a constaté, entre autres, que le gouvernement, avant l'expulsion, n'avait pas demandé la levée de la mesure provisoire qui avait été adoptée en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour et qui était toujours en vigueur, et qu'il avait procédé au retour forcé avant même d'avoir obtenu les assurances diplomatiques de la Tunisie.⁵⁸
101. Le Commissaire a également appris que, le 13 décembre 2008, un autre ressortissant tunisien, M. Mourad Trabelsi, avait été expulsé en Tunisie après avoir purgé une peine pour une infraction liée au terrorisme en Italie, alors que la Cour européenne des droits de l'homme avait demandé en novembre 2008 aux autorités italiennes, en vertu de l'article 39 de son Règlement, de ne pas procéder à son expulsion tant que sa requête était toujours pendante devant la Cour.
102. Le Commissaire a en particulier noté que, dans cette affaire, la Commission territoriale italienne pour la reconnaissance du statut de réfugié, même si elle avait rejeté la demande de statut de réfugié, avait demandé aux autorités milanaises compétentes en novembre 2008 de délivrer à M. Trabelsi un permis de séjour pour raisons humanitaires sur la base de notamment de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture). Fin décembre, il est apparu que ni la famille de M. Trabelsi ni son avocat n'avaient eu de nouvelles quant au sort de cet homme après son renvoi forcé en Tunisie.
103. Le 15 janvier, lors de réunions avec les sous-secrétaires d'Etat Mantica et Mantovano, le Commissaire a posé la question et il a appris que l'ambassade tunisienne avait assuré aux autorités italiennes que M. Trabelsi se trouvait en détention et recevait la visite de sa

⁵⁶ La personne expulsée aurait été jugée par un tribunal militaire à Tunis en juillet 2008, Amnesty International, *Au nom de la sécurité : Atteintes aux droits humains en Tunisie*, Londres, 23/06/2008, p.29, www.amnesty.org

⁵⁷ *Ben Khemais c. Italie*, arrêt du 24/02/2009, paragraphe 64.

⁵⁸ Ibid. paragraphes 86 et 88.

- sœur et d'un avocat. Le sous-secrétaire d'Etat Mantovano a assuré au Commissaire que l'Italie assure le suivi des retours forcés sur la base des assurances diplomatiques et a indiqué que, dans la grande majorité des cas, elle respecte les demandes formulées par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39.
104. Dans son mémorandum, le Commissaire a signalé un troisième cas plus ancien de non-respect par l'Italie d'une demande formulée par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39, ayant eu lieu en 2005.⁵⁹ En l'espèce, la requérante, une Rom mère de trois enfants, aurait été expulsée en Bosnie-Herzégovine en septembre 2005, alors que la Cour avait précédemment appliqué son article 39 et demandé de surseoir à l'expulsion. Les autorités italiennes, dans leur réponse au mémorandum, ont avancé qu'elles avaient ensuite retrouvé la requérante en Bosnie-Herzégovine et lui avaient octroyé un visa l'autorisant à revenir vivre en Italie.
105. Bien qu'il s'agisse d'exceptions en matière de respect par l'Italie des demandes formulées par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39, le Commissaire reste gravement préoccupé par ses affaires, qui sont fort regrettables et remettent fortement en cause l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme. Le Commissaire a fait part de sa très vive inquiétude aux sous-secrétaires d'Etat Mantica et Mantovano.

Conclusions et recommandations

106. Le Commissaire reste préoccupé par la situation décrite ci-dessus et se trouve dans l'obligation de faire connaître les conclusions et recommandations suivantes aux autorités italiennes :
107. Le Commissaire est pleinement conscient des graves difficultés rencontrées par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans leurs efforts pour protéger leur société contre la violence terroriste. Cependant, les normes européennes en matière de droits de l'homme interdisent absolument la torture et les traitements inhumains ou dégradants pour tout être humain, quand bien même sa conduite est indésirable ou dangereuse. Cette interdiction inclut le fait de faciliter la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants en expulsant vers un pays quiconque encourt des risques sérieux d'y être soumis à un tel traitement. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de ne pas être torturé ni maltraité correspond à l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques européennes.
108. Le Commissaire s'oppose fermement au retour forcé de ressortissants étrangers sur la foi d'assurances diplomatiques habituellement sollicitées auprès des pays ayant une longue pratique de la torture.
109. En ce qui concerne plus particulièrement la Tunisie, où l'Italie a renvoyé de force un certain nombre de personnes, le Commissaire a eu connaissance d'informations crédibles qui témoignent de l'existence d'une pratique courante de la torture et des mauvais traitements à l'encontre des détenus, en particulier ceux arrêtés en relation avec des infractions liées à la sécurité, et notamment les personnes renvoyées de force dans le pays depuis l'étranger.
110. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par douze cas⁶⁰ qui n'ont pas été résolus par le droit interne et ont abouti à des requêtes contre l'Italie devant la Cour européenne des droits de l'homme, mettant ainsi à rude épreuve sa charge de travail.

⁵⁹ Voir affaire *Hamidovic c. Italie*, Requête n°31956/05, pendante devant la Cour.

⁶⁰ Les numéros des requêtes et les noms des requérants sont les suivants : 246/07 (Ben Khemais), 37336/06 (Soltana), 11549/05 (Darraji), 46792/06 (Bouyahia), 2638/07 (Abdelhedi), 37257/06 (O.), 38128/06

111. S'agissant des assurances diplomatiques dans le contexte des retours forcés, le Commissaire réaffirme et souligne que la faiblesse inhérente à cette pratique qui est suivie par certains Etats membres réside dans le fait que, si de telles assurances sont nécessaires, c'est qu'il y a clairement un risque réel et reconnu de tortures et de mauvais traitements. Il ne faut jamais compter sur ces assurances lorsque des gouvernements justifient et pratiquent à grande échelle des actes de torture ou des mauvais traitements⁶¹.
112. La faiblesse inhérente aux assurances diplomatiques a été démontrée dans deux arrêts importants de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, rendus dans les affaires *Chahal c. Royaume-Uni* (15/11/1996) et *Saadi c. Italie* (28/02/2008)⁶². Dans ces deux affaires, la Cour a conclu que l'exécution de l'expulsion respectivement vers l'Inde et la Tunisie des étrangers concernés constituait une violation de l'article 3 de la Convention et ce, malgré les assurances diplomatiques qui avaient été sollicitées (et obtenues dans la première affaire) par les Etats défendeurs.
113. En de telles circonstances, l'adhésion d'un Etat à des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne peut être considérée en elle-même, ni associée à des assurances diplomatiques, comme une garantie suffisante contre le risque réel de torture ou d'autres formes de mauvais traitements proscrits par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶³. En pareils cas, les Etats membres sont appelés à avoir recours à des mesures de substitution au retour forcé, tels que (aux termes du droit italien) l'assignation à résidence et la surveillance policière spéciale.
114. Le Commissaire attire l'attention des autorités sur les *Vingt Principes directeurs sur le retour forcé* (2005)⁶⁴ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et en particulier sur le principe n°20 qui porte sur le contrôle des retours forcés et les recours à la disposition des intéressés. Conformément au paragraphe 3 de ce principe directeur, l'opération de retour forcé devrait être dûment consignée, notamment les incidents significatifs et les moyens de contrainte utilisés au cours de l'opération.
115. Le Commissaire souligne que, dans les cas de retour forcé, l'Etat a le devoir de contrôler effectivement les conditions d'accueil de la personne expulsée et d'assurer pleinement la protection de sa sécurité et le respect de sa dignité⁶⁵. A cet égard, l'attention des autorités est également attirée à juste titre sur les *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* (2002) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en particulier sur les Lignes directrices XII (Asile, refoulement et expulsion) et XIII (extradition)⁶⁶.

(Ben Salah), 44006/06 (C.B.Z.), 16201/07 (Hamraoui), 12584/07 (Sellem), 44448/08 (Drissi), 50163/08 (Trabelsi). Dans toutes ces affaires, des demandes au titre de l'Article 39 auraient été faites par la Cour et l'Italie les a respectées dans tous les cas à l'exception des affaires Ben Khemais et Trabelsi.

⁶¹ Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur sa visite en Suède (21-23 avril 2003)*, CommDH(2004)13, paragraphe 19, et *Rapport sur sa visite au Royaume-Uni (4-12 novembre 2004)*, CommDH(2005)6, paragraphes 28-30, disponibles sur le site : www.coe.int/t/commissioner.

⁶² Affirmation de la Cour dans son arrêt rendu en l'affaire *Ryabikin c. Russie*, 19/06/2008.

⁶³ Voir également Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, arrêt rendu en l'affaire *Saadi c. Italie* 28/02/2008, paragraphe 147.

⁶⁴ Disponibles à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

⁶⁵ Voir, notamment, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt rendu en l'affaire *Ryabikin c. Russie*, précité, paragraphe 119 et Comité des Ministres, *Vingt Principes directeurs sur le retour forcé*, précité, principe n°20 et son commentaire.

⁶⁶ Disponibles à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

116. Il serait particulièrement utile de procéder à la traduction en italien et à la diffusion à tous les organes administratifs et judiciaires des *Vingt Principes directeurs sur le retour forcé* ainsi que des *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme*. Ces lignes directrices pourraient également être utilement incluses dans la formation initiale et continue de ces organes.
117. S'agissant des mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 39 de son Règlement, qui prescrivent de surseoir au retour forcé d'un étranger pendant qu'elle examine sa requête individuelle, le Commissaire tient à souligner qu'elles sont contraignantes et devraient toujours être strictement respectées par les Etats membres, conformément à la jurisprudence établie de la Cour⁶⁷. Les pratiques contraires parfois affichées ne sont pas admissibles et compromettent sérieusement l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme.
118. Les autorités sont invitées à adopter rapidement toutes les mesures qui s'imposent pour mettre fin à ces pratiques et les prévenir, et à garantir le respect cohérent et intégral par l'Italie de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme.
119. Le Commissaire souhaite conclure en indiquant qu'il continuera à suivre de près l'évolution de la situation et qu'il a l'intention de prendre toutes les mesures nécessaires, conformément à son mandat en tant qu'institution indépendante et impartiale du Conseil de l'Europe, afin de promouvoir la mise en œuvre effective des normes du Conseil de l'Europe. Le Commissaire est prêt à poursuivre un dialogue sincère et constructif avec les autorités italiennes et à les aider dans leurs efforts pour remédier aux lacunes qui ont été signalées dans le présent rapport.

⁶⁷ Voir *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, arrêt de la Grande Chambre du 04/02/2005 ; *Olaechea Cahuas c. Espagne*, arrêt du 10/08/2006.

Annexe

ITALY



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

INTER-MINISTERIAL COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS
Comitato Interministeriale dei Diritti Umani

**ITALY'S COMMENTS ON THE REPORT
BY MR. T. HAMMARBERG,
COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OF THE COUNCIL OF EUROPE,**

**FOLLOWING HIS VISIT TO ITALY (JANUARY 13-15,
2009)**

Rome, March 2009

**ITALY'S COMMENTS ON THE REPORT BY MR. T.
HAMMARBERG,
COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF
EUROPE,
FOLLOWING HIS VISIT TO ITALY (JANUARY 13-15, 2009)**

COMM DH (2009)

INDEX

I. Introduction.....	p. 3
II. Action against racism and xenophobia.....	p. 4
III. The protection of human rights of Roma and Sinti.	p. 9
IV. The protection of human rights of immigrants and asylum-seekers.....	p. 14
V. Foreign nationals' forced returns and compliance with the Rule 39 requests of the European Court of Human Rights	p. 21

I. Introduction

General Remarks

1. The Italian Government reiterates its full commitment to the substantial and constructive dialogue that the Commissioner for Human Rights (hereinafter, the Commissioner) has been developing with the Italian Authorities in the context of his mission, as an independent and impartial institution promoting respect for human rights.
2. The Italian Government has thoroughly examined the draft Report dated February 16, 2009, which was issued following the visit of the Commissioner to Italy on January 13-15, 2009, by paying specific attention to both the factual sections and the relating conclusions and recommendations therein.
3. Once again, the Government reiterates that the promotion and protection of human rights is enshrined in the Italian Constitution. This envisages the protection of all rights and fundamental freedoms as included in relevant international standards, such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Universal Declaration of Human Rights or the International Covenant on Civil and Political Rights.
4. In this context, when developing new national legislation, the Government fully complies with the Italian Basic Law, as well as with the EU's legislation and the relevant international obligations.
5. It should be noted that in its Document of 21 July 2008, the Government commented on the Commissioner's Memorandum, dated 9 July 2008, following his visit to Italy on 19 and 20 June 2008 and that on 5 December 2008 provided additional information at the Commissioner's request. In those Documents the Government has already extensively addressed most of the issues raised by the last Commissioner's Report.
6. The Italian Government suggests that the following comments be taken into account by the Commissioner, when drafting his final Report.

II. Action against racism and xenophobia

7. The Government is pleased that the Commissioner appreciates the initiatives taken to reinforce the anti-discrimination legal framework. In this context, it is worth recalling that the principle of non-discrimination is one of the main pillars of our constitutional code, upon which the domestic legislative system is based and enforced, particularly by the domestic Courts.
8. As far as individual cases are concerned (para. 16 of the Report), the Italian Authorities would like to share with the Commissioner the following information. With regard to the case involving the alleged beating of a 22-year Ghanaian student, Emmanuel Bonsu Foster, by officials of the Municipal Police of Parma, it is to be noted that the National Office Against Racial Discrimination (acronym in Italian, UNAR), initiated an investigation to clarify the circumstances of the aggression and detention.
UNAR asked the mayor of Parma detailed information about the incident, particularly about the beating and racist insults; at the same time it was learned that the Parma Prosecutor's Office initiated a criminal proceeding against suspected perpetrators (eight officials, a Chief Inspector and a Chief Commissioner of the Municipal Police) with the following charges: kidnapping, aggravated battery, slander, insult, ideological and material forgery, breach of official

duties, crimes committed in complicity and with the aggravating circumstance of discrimination and racial hatred, covered by the Mancino Law.

On 14 January 2009, at the request of the prosecutor, the judge for the preliminary investigations (acronym in Italian, GIP) of Parma ordered the precautionary measure of the house arrest for four of the ten suspects. On 5 February 2009, the Bologna Oversight Court confirmed this measure. After the arrest, the mayor of Parma immediately ordered the suspension of service for all staff involved in the investigations.

9. In relation to the messages instigating racial hatred and xenophobia, reported in Facebooks (para. 17 of the Report), it is to be noted that UNAR has taken the following steps. By cooperating with the Postal and Communications Police, UNAR drafted an ad hoc Report for Police (Prot.No. 13/UNAR, dated 08.01.2009), to facilitate the adoption of the most adequate initiatives in the exercise of control and supervision of the Network of competence.

UNAR proceeds likewise in all cases of racial discrimination found on the web. Concerning the speech made during a gathering of representatives of the Lega Nord political party, UNAR started a specific inquiry, aimed at clarifying the circumstances relating to racist phrases.

In all the above and other similar cases UNAR has duly informed the competent Judicial Authority.

10. It should be noted that the participation of UNAR in civil proceedings to ascertain the existence of direct or indirect discrimination on the ground of racial or ethnic origin [para. 26 of the Report], is currently precluded by the decree establishing UNAR, which does not confer it the right to take legal action on behalf of the victims of discrimination. However, this power has been granted to recognized organizations and local institutions (Article 5, of Legislative Decree No. 215 of 9 July 2003). They can act “on behalf of, for or in support” of the victim of racial or ethnic discrimination. It is important to remind that these organisations are also entitled to take legal action, as foreseen in the last paragraph of Article 5, in cases of collective discrimination, when it is not immediately possible to identify the specific victim. It should also be noted that UNAR promoted the establishment of Agreement Protocols with lawyers’ associations available to offer pro-bono juridical assistance to alleged victims of racial or ethnic discrimination.

11. On a more general note, as for procedural safeguards, the Italian legal system considers the right of being assisted by a defence counsel as an inalienable right, since the technical defence is mandatory (Art. 97 and 98 of the code of criminal procedure).

According to Art.24 of the Constitution and Art.98 of the code of criminal procedure, which provides for the defence of the indigents, Presidential Decree No. 115/2002 provides for legal aid in criminal action (Art. 74 et seq.). For being admitted to legal aid, no particular conditions or formalities are required (a mere self-certification is sufficient, pursuant to Art. 79, para.1, letter c). More importantly, for foreigners and linguistic minorities located in Italy, there is the obligation to provide appropriate interpreters, pursuant to Art. 111 of the Constitution, devoted to the principle of the right to a fair trial [para. 25 of the Report].

12. With regard to the independence and effectiveness of UNAR, the Government recalls the comments already submitted in its document of 21 July 2008 in reply to the Memorandum by the Commissioner following his visit to Italy [para. 24 of the Report]. The Government would also like to reaffirm that compliance of UNAR with the provisions of the Directive 2000/43/CE was recognized by the European Commission, in June 2007.

13. The stigmatisation of certain ethnic or social groups remains a matter of serious concern for the Government, state and local authorities. All political forces have firmly condemned all

recent attacks against particular groups and will continue to exercise the responsibility to protect all persons present on the Italian territory, as clearly emphasized on several occasions also by the President of the Republic Hon. Giorgio Napolitano, the most recent of which took place on December 31, 2008 for the new year's eve, and on January 27, on the occasion of the Holocaust Remembrance Day [para.22 of the Report]. The draft law mentioned in the Report [para. 23 of the Report] on the fight against racism is currently under examination in the Senate. In January 2009 the debate has started within the competent Parliamentary Committee.

14. With regard to the Recommendation, concerning the urgent necessity to fight against all manifestations of racism and intolerance through the internet, the Government is well aware of the necessity to employ all adequate means to counteract this phenomenon. A specific section has been created in UNAR's webpage (www.pariopportunita.gov.it) in order to allow internet users to report any on-line material they may find surfing therein, whose content may be discriminatory, racist or instigating racial hatred. These episodes can be reported by sending an email to UNAR. Whereas the contents are grounded and criminally punishable, UNAR forwards them to the Police in order to initiate a criminal proceeding; in the all the remaining cases UNAR intervenes by contacting the Postal and Communication Police in charge of controlling and monitoring the system.

With specific regard to the competent Unit of the Police forces, they carry out an extensive monitoring exercise of the Internet websites created in Italy, in order to detect those which might be potentially relevant at the criminal level. The Police forces pay due attention and regard to all those web-sites relating to organisations characterized by subversive and/or racial, xenophobic grounds. Needless to say, the Judicial Authorities are promptly informed. If these allegations are grounded, the Public Prosecutor's Office initiates relevant criminal proceedings under the condition that such web-sites have been created in Italy or the authors of those servers are located within the domestic borders.

15. It should be noted that since long time, several courses on human rights have been addressed to the Italian Police forces. In particular, the Ministry of the Interior has included human rights law in the training curricula for police staff at all ranks. The courses deal with a wide range of topics including vulnerable groups and minorities, namely the social segments of the most exposed to discrimination and to exploitation by criminal groups.

Training is carried out with the support of university professors and experts, as recommended by relevant NGOs, including the Centre for Human Evolution (Italian acronym, CEU). The latter organized an ad hoc HR course, in cooperation with "Tor Vergata" University in Rome. Ad hoc training courses, including master courses, for trainers are organized on an annual basis. Police officers with training responsibilities attend relevant post-graduate courses at the Rome Second University. The Police Academy in Piacenza organizes a course on human rights and international humanitarian law at the Catholic University in Milan, in collaboration with the Italian Red Cross.

Since 2001 human rights law has been included into the continuous training programs for Police personnel. This training focuses on those aspects that relate to the identification of the "mission" of the Police service in a democratic society, from the fight against all forms of discrimination to specific Guidelines concerning the protection of the right to life, the prohibition of torture, and the use of force.

16. The protection of human rights is a central issue in many publications of the Public Security Department, such as the monthly magazine "Polizia Moderna", which contains many articles on the topic. More specifically, the Public Security Department introduced appropriate teaching material in all its 28 Schools and training Centres, including the translation into Italian

and the distribution of the following material, issued by the Council of Europe: 1. Policing in a democratic society – Is your Police service a human rights champion?; 2. A pamphlet for Police On Human Rights and its protection under international law; 3. Discussion materials including On The Police and Human Rights training; 4. The Human Rights Challenge in Police Practice.

Additional documentation includes and refers to:

- The Italian translation and the dissemination among Police officers as individual endowment, of the text of the Recommendation Rec. 10 (2001), adopted on September, 19th 2001 by the Committee of Ministers of the Council of Europe (“Code of Ethics for a democratic cleansing”);
- The Handbook for Police officers on “The Police service in a multicultural society”, as drafted, in partnership with the non profit organization COSPE and with representatives of the Chinese, Roma, Nigerian, Jewish and Islamic communities;
- The Handbook for the training of trainers on “Human rights and Police” as printed by the Department of Public Security.

17. As far as the relationship between Police and vulnerable groups is concerned, it should be noted that the Department of Public Security coordinated an EU project (Building A Police Service Within a Multi-ethnic Community) involving the Italian Roma community and inviting Mr. Demir Mustafa – an outstanding representative of the relevant community - among the stakeholders, representing ethnic groups at risk of discrimination. Mr. Mustafa, among others, outlined the problems of his community, besides providing information on the Roma culture, the perception of the Police action and the quality of the relationship with Police officers. In this context, study-cases concerning relevant positive and negative actions of Police officers were discussed, and specific indications on how law enforcement officers should build their relationship with Roma community were also put forward. In particular, it was carried out a research on how Police officers should behave vis-à-vis Roma community.

18. In this context it should be noted that also the Carabinieri Corps attaches the utmost importance to the study of Human Rights and Humanitarian Law in the academic and training curricula. The attention to victims is also testified by the recent introduction of the study of *victimology* in training institutes, which modifies the approach towards the phenomenon of criminality, no longer considered exclusively from the viewpoint of the offender, but assessed bearing in mind the needs of the offended.

Advanced ad hoc training has been introduced for all the staff personnel participating in peace support missions.

19. With specific regard, to the penitentiary Police, the subject of human rights is always included in the curricula of the basic training courses for the newly recruited staff of penitentiary police of any rank.

The subject of the “international protection of human rights and of the rights of detainees” is structured in the following contents: the civil rights and freedoms, the sources of the EU Law and International Conventions, including the United Nations Convention against Torture, the relation between European Union and Italian Legislation, as well as the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the European Prison Rules adopted by Council of Europe. Those subjects are taught by magistrates experts in the relevant fields. The presentation and the analysis of the penitentiary norms are focused on the principle of the respect for human dignity in order to strengthen ‘a culture of legality’ centered on human rights. In particular, a training course for Penitentiary policemen recently held, the “system of inter-professional relations and of treatment” aiming at promoting deontological and professional values and it includes subjects as criminology,

penitentiary psychology, the treatment of prisoners detained in penitentiary circuits. With particular reference to Roma and vulnerable groups, the following issues are dealt in the training courses: intercultural education for mediation and conflicts management, legislation on migration, migration routes.

The courses also include training for an efficient self-defence, limiting to the minimum extent the use of offensive actions which can harm a person; the techniques of the Global Method of Self-defence are taught, which tend to infuse the sense of operational self-confidence and which make use of communication and persuasion skills, as well as of verbal assurance skills.

20. To conclude, on a more general note, law enforcement personnel is routinely trained in order to deal with a changing reality under which there is the acknowledgement of better prepare the domestic forces to, inter alia, deal with vulnerable groups [paras. 25-26 of the Report].

21. It should be noted that the Ministry of Education is willing to disseminate the Factsheets on Roma History at the educational level throughout the country in the course of the next academic year [para. 30 of the Report].

22. Concerning Roma children's schooling as well as the establishment of specific Agreement Protocols, the Ministry of Education is currently implementing policies aimed at the integration of Roma in the Italian school context, in strict cooperation with several local institutions. The Agreement Protocol already established in the seventies, with the Association "Opera Nomadi" for the 'protection of Roma, Sinti and Travellers' has been renewed since 2005. Furthermore, specific Agreement Protocols are being implemented by the interested local institutions and relevant organizations representing Roma, Sinti and Travellers'.

The activity of cultural mediators in schools proves to play a key role in several areas such as schooling, information, orienteering, linguistic translation and cooperation with social services.

23. Concerning the recommendations by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), to combat racism and xenophobia among youngsters, the Ministry of Education is taking the appropriate measures to ensure that the educational activity in schools is aimed at achieving such objective.

The fight against racism and racial discrimination, at the educational level, is thus carried on by the Ministry on Education, from the primary through the secondary school, by means of specific educational programmes, marked by an intercultural approach. All children living in Italy enjoy the right to education, even if their parents have no residence permit. As a consequence, the Italian school system is committed to providing knowledge of different cultures.

24. Last but not least, as far as the establishment of an independent national human rights institution is concerned [para.27 of the Report], it should be noted that the Government announced in December 2008 that it is preparing its own Bill on this issue. The drafting process is already under way within the concerned Administrations. Meanwhile a group of MP's has introduced a specific draft law to the Senate (A.S. 373).

III. The protection of human rights of Roma and Sinti

25. As already reported in the Government comments, dated 21 July 2008, the Italian Authorities are committed to adopting specific measures, to enhance security for all citizens and to better address integration and/or immigration-related issues. Most of the measures concerned, consistent with the Italian Constitution and with EU provisions, are currently under discussion.

26. Once again, it should be underlined that the most recent measures – such as those included in the “security package” - are meant to curb criminal behaviours of individuals. No provision is envisaged against any community, group or class, nor is linked to any form of discrimination and xenophobia.

Re-affirming the rule of law, the Italian Government re-assures that adequate living conditions are in the interest of everybody, including Roma people and groups potentially more exposed to the risk of abuses and exploitation. Restoring good living conditions within the law is in the interest of the Italian society, including the communities concerned.

27. As to the events occurred in Ponticelli (Naples)[para. 34 of the Report], as already reported in the Government comments dated 21 July 2008, in order to identify the people involved the Police submitted a report to the competent Judicial Authorities. The Office of the State Prosecutor at the Court of Naples promptly initiated a criminal proceeding against unknown persons. At present, two alleged offenders have been identified. They have been put under the precautionary measure of the house arrest on the ground of arson and devastation.

28. As far as the Roma camps are concerned, in terms of preliminary remarks, an unauthorized camp for its same nature cannot ensure appropriate living conditions. As a matter of fact, the forced evictions carried out in these camps by the Police forces often have the final purpose to provide a more appropriate accommodation for those families with women and children.

As pointed out by the OSCE High Commissioner on National Minorities in his Report following his visit to Italy in 2008, some best practices on the matter have emerged in Italy, such as those developed at the municipal level in Bologna that has transferred Roma people from illegal camps to authorized camps and from authorized camps to regular housing.

29. In this perspective, the Municipality for social policies and health promotion of Rome has increased the number of places for the temporary reception of women and children, in addition to the enhancement of the cooperation between its “Sala Operativa Sociale” and the Police forces [paras. 36-37 of the Report].

30. Concerning the health situation in the Roma camp of Casilino 900 in Rome, the Municipality of Rome has prolonged up to the end of 2009 a Protocol with the territorial health agency (acronym in Italian, ASL), to which all the activities of health control and assistance to the people of the camp are thereby delegated. In this regard, a vaccination campaign for the children living in this camp has been initiated at the end of February 2009. In the course of the initial round of this campaign 251 children were vaccinated except four children, due to either the choice of their parents or the specific health conditions. Moreover, an ad hoc protocol for a special plan of vaccination was signed with the Italian Red Cross and started on 28 February.

31. As anticipated to the Commissioner by the Mayor of Rome [para 39 of the Report] on 29 January 2009 a meeting took place among the Mayor, the local Authorities for social policies and health promotion of Rome and a representative of the camp of Casilino 900. This was concluded with the adoption of a Memorandum of Understanding, whereby the Municipality of Rome committed itself to implement renovation works aimed at improving the living conditions in the camp, while the camps’ representatives committed themselves to collaborate with the Administration either during the works and, later, for the relocation of the camp. As scheduled, these works started on 23 February 2009.

32. As to the Mayor of Rome's intention to have ready, by the end of 2009, regular settlements for all Roma people in Rome, at the beginning of February, the Municipality of Rome issued a "Plan for Nomads".

By following the timetable contained in such a Plan, a relocation of many camps – characterized by a high level of social criticality, including Casilino 900, will be realized by settling the people concerned into "authorized villages", some of which will be of new conception.

The aforementioned Plan, whose purpose is to uphold the process of integration with nomads' communities, has been scrutinized by the Minister of Interior, Hon. Maroni, who also offered funds to complete the program.

33. In line with these efforts, it is to be stressed the action of the Prefect of Rome, who has been appointed by the Prime Minister Order of 30 May 2008.

On 18 February 2008, the domestic Commissioner issued "Regulations for the managing of the equipped villages for nomads communities located in the Latium Region", which was subscribed by the Region, the Province and the Municipality, resulting into both a useful handbook of operative nature and a pattern for "best practices".

The Guidelines provide for:

- A temporary authorization of settlement (two years renewable only once);
- The outline of general rules of behaviour, under which every single Municipality is given the task to draw up its own code of conduct;
- Activities of control on entrance flows;
- A Centre for social and educational activities oriented to the integration;
- Institution of a Representatives' Committee of the village, with a designated speaker;
- Institution of an Advisory Committee, composed of all stakeholders involved in the managing of the village, including Representatives' Committee;
- Definition of the causes entailing the revocation of the temporary authorization.

The Municipality of Rome will issue, on the basis of the mentioned Regulations and by a proper act, its own "Regulations on the temporary settlement in the authorized villages for the nomads communities in the Municipality of Rome".

34. Within this framework, it is worthy of mention the National Strategic Plan for Structural Funds 2007-2013, under which the Equal Opportunity Department within the relevant Ministry elaborated several Plans of Action providing structural interventions for Roma communities through the European Social Fund and the European Regional Development Fund.

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

35. While evaluating additional measures, in order to promote the integration of minorities and to improve their living conditions, the Italian Authorities have adopted various initiatives.

As already reported in the Government comments dated 21 July 2008, the Minister of Interior, Hon. Maroni appointed the Prefects of Rome, Milan, and Naples as "ad hoc Commissioners", according to EU Regulation No. 230/2008 (which allows the recording and featuring of some biometrics records - fingerprints and photos - in stay permissions for non-EU

citizens over the age of 6) and to the “emergency (which does not correspond to the public state of emergency to be communicated to the United Nations)” declared on the basis of the national legislation on civil protection. These Commissioners were tasked with the duty of adopting measure to solve the emergency relating to the nomads settlements, in their respective Regions [paras. 41-42 of the Report]

36. As a matter of fact, the Government decided to take this urgent action subsequently to the serious and degrading socio-environmental conditions in some parts of Italy, in particular, nearby the metropolitan areas in Rome, Naples and Milan, characterized by several settlements both authorized and unauthorized [para. 46 of the Report].

These settlements hosted communities presenting several differences in terms of ethnic belonging, nationality and individual juridical status. In such settlements there were Non-EU citizens, EU citizens, Italian citizens and individuals who could not be identified since they were undocumented.

37. As to the identification procedure, once again the Government takes this opportunity to reiterate that information was collected without the creation of a data-base and in accordance with national and international laws and regulations concerning the protection of privacy, through records that are used for all citizens, under the responsibility of authorized entities.

38. Against this background, it was considered necessary to get detailed information about the number of the people living in the settlements, in order to guarantee them a greater level of security and to improve their living conditions. As a consequence, a census was made to identify all the people, not only Roma and Sinti.

“Civil Protection Orders” (*ordinanze di protezione civile*) were adopted in order to speed up the administrative procedures, including agreements to build new camps as well as to identify the due additional economic resources from within the State’s Budget, in order to grant ad hoc reception measures, build new structures and improve those already existing.

The “Orders” also entail specific support measures to promote the integration of people in the settlements through comprehensive projects having an integrated nature aimed at facilitating the school enrolment and the search for employment.

39. In the following phases, adequate facilities, called ‘solidarity villages’, will be set up. These villages will be provided with basic services, to be transparently managed in cooperation with the communities’ representatives, in order to guarantee the security both inside and outside the settlements themselves (on the basis of the ‘best practices’ already experimented in some local administrations).

Along these lines, mention has to be made of the newly established Office within the Interior Minister’s Cabinet, namely a Technical Working Group, tasked with overseeing the implementation of the provisions contained in the mentioned “Civil Protection Orders” dated 30 May 2008. The Working Group includes the Prefects/Commissioners and the Administrations involved in the initiatives concerning the social inclusion of the communities, namely the Ministry of Interior, the Ministry of Labour, Health and Social Policies, the Ministry of Education and UNICEF. The mandate of the above WG is to draft an Action Plan on a number of social, welfare and integration measures.

40. In this context, it might be recalled that the OSCE High Commissioner on National Minorities in his report following his visit to Italy in 2008, noted the positive measures applied in the Via Candoni camp, in Rome, where 80 per cent of Romanian Roma people are working.

41. In November 2008, it was signed a Memorandum of Understanding between the Ministry of Interior and UNICEF, to ensure the adoption of a set of childhood protection-oriented

initiatives. Similar projects are being currently drafted by other Ministries competent for social policy matters, including the Ministry of Labour, Health and Social Policies and the Ministry of Education.

As to a national strategy for social inclusion of Roma and Sinti communities [para. 49 of the Report], it is worthy of mention that in the Planning document for the years 2009-2011 (which is currently under drafting) on actions and interventions which the Government intends to enact in the field of immigration and integration, a specific section is devoted to a Program of intervention for Roma and Sinti communities.

42. Under the National Strategic Framework of the 2007-2013 Structural Funds, the Department for Equal Opportunities drew up a Plan providing integrated support to the Roma community through the ESF and ERDF funds, as agreed with the relevant Management Authority. In particular, the following actions are devoted to this end:

- Promotion of policies and instruments for social inclusion and combat discrimination against the Roma, Sinti and Travellers. The objective is to remove all discrimination and promote greater participation in economic and social development of Roma, Sinti and Travellers. The action will, inter alia, support the regions in the regulatory, administrative and management in identifying, planning and monitoring of policies for guidance and support in overcoming local barriers the inclusion of these communities.
- Identification, analysis and transfer of best practices on non-discrimination in terms of benchmarking.

This activity is intended to launch a system to collect and to network among all relevant actors, at different institutional levels, namely at the European, national and regional levels. The purpose is to share practices, improve the skills on specific issues and to compare experiences within the European region. The DOSTA program is currently put in place in Italy and will be concluded at the end of 2009, since it has already successfully carried out in five countries of Eastern Europe. [para 32 of the Report].

43. In addition, UNAR participate, on behalf of Italy, in EUROMA (standing for the European Network for Social Inclusion of the ROMA). The EUROMA Network, funded by the European Commission, aims at preparing social inclusion projects for Roma people.

Concerning the initiatives to raise awareness among Roma people of rights and remedies, UNAR has funded a project on protection means against racial discrimination, made by the Lawyers' Association for the Human Rights Protection (acronym in Italian, UFTDU). The main objective of the project was to disseminate best practices as developed at the national, European and international levels to combat discrimination based on racial or ethnic grounds. To achieve this goal, a whole training-day on "Racial Discrimination and Access to Justice: The new role of associations" took place in Rome and was addressed to all the NGOs working in this field.

As already mentioned under section II concerning legal assistance to Roma and Sinti [para. 50 of the Report], it might be important to recall both the Registry of Association at UNAR and the free legal aid, ensured by Italy, in accordance with Art.111 of the Italian Constitution. With specific regard to legal assistance activities carried out in collaboration with industrial associations, UNAR has conducted awareness and capacity-building campaigns through regular contacts with representatives of associations engaged in the protection of this minority. It is to be noted that the Register of associations and institutions working the field of the fight against discrimination under Article 6 of Legislative Decree No. 215 of 9 July 2003 includes Opera Nomadi, Associazione Italiana Zingari Oggi (AIZO), the National Union and the International Roma and Sinti in Italy (JOIN), observation, Nevo Drom Roma and Sinti Policy Abruzzo @ Opera Nomadi.

44. With regard to the unaccompanied children [para 53 of the Report], the “Central Committee for the coordination of the protection of unaccompanied minors” is operational since 18 October 2008. Its has a two-fold mission towards guaranteeing the rights of those unaccompanied children who are in Italy, and evaluating reception and assisted return projects. The Committee issued, on 20 January 2009, a Directive on managing *inter alia* unaccompanied Romanian children.

45. Children exploitation, specifically those forced to begging, is widespread in the urban areas. The Government considered necessary to adopt harsher repressive measures against the exploiters. Besides being extremely vulnerable, it is difficult for the social services to detect these children since they are unaware of the situation of exploitation they are subjected to.

Draft Law No. 1280 foresees (article 6) the extension of the responsibility of adults participating in the crimes committed by minors (modification of Article 112 of the criminal code), while article 8 envisages the abrogation of article 671 of the penal code since the latter punishes only with a fine this form of exploitation. The above draft Law recognizes the employment of minors in begging as a crime (article 600-octies of the penal code); it punishes, with the detention up to three years, those exploiting for begging purpose a child under the age of 14.

46. With regard to children's schooling, as noted by the OSCE High Commissioner on National Minorities in his report following his visit to Italy in 2008, it has to be recalled that some settlements include pre-school facilities, while others offer some form of transportation to and from schools.

47. To conclude on the census, it has to be reiterated that in conformity with the Ministry of Interior's Guidelines adopted on 17 July 2008 and the Data Protection Authority's directives, the census has been carried out in close cooperation with the Italian Red Cross. The data collected are not utilised to set up a database or a separate archive. They are used for administrative purposes, in conformity with the law on the protection of personal data. The use of the collected personal records is limited to humanitarian and social assistance's purposes and the collection of data related to ethnic origin or religion is forbidden.

The European Commission (Commissioner Mr. Barrot) acknowledged that the Italian Government has abided by the European legislation and that these measures are not discriminatory. A positive signal towards the above Guidelines was also given by the OSCE High Commissioner on National Minorities in his report following his visit to Italy in 2008.

48. Within this framework, it should be noted that the Prefects/Commissioners have been provided with the funding of a total 500.000 in 2008, while they will receive between ten and thirty million euros for the year 2009, in order to implement relevant initiatives. More specifically, it has been established, by article 61, para.18, of Act No.133/2008, an ad hoc Fund amounting to 100 million euros, within the Ministry of Interior. Such Fund will be devoted to various initiatives, aimed at enhancing public order, improving the camps, and launching both specific projects for children living in these camps and social integration measures. The Minister of Interior has decided by ministerial decree dated February 3, 2009, to devote 30% of the above Fund to initiatives to be undertaken at the municipal level, by means of agreements between the interested Municipalities and the relating Prefectures [paras. 43-44-47-54-59-60 of the Report].

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

49. The right to free movement is an inalienable fundamental freedom recognized to EU citizens by the EU Treaties. Nevertheless, the respect for the laws of every Member State remains

crucial. This is the *conditio sine qua non* for the coexistence and social inclusion within the EU. Accordingly, Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 expressly provides that EU citizens, or members of their families may be expelled from the host Member State for public security or public health reasons.

50. The Commissioner deals, in his Report, with the new draft legislation on immigration issues which is currently under debate in the Parliament. He states that the measures under consideration would be “draconian”. The Commissioner stresses in particular that the possible criminalization of illegal immigrants would be a disproportionate measure equating the migrants with the smugglers. The Italian Government does not agree with these remarks [para.83 of the Report]. The Government firmly reiterates, as already noted in its Document of 21 July 2008, that the new proposed legislative measures on immigration have no relation with any kind of xenophobic attitude but, on the contrary, have the objective to address more effectively the phenomenon of irregular immigration (as well as its connection with both ordinary and organized crime) and its negative impact on the society as a whole.

51. On a more specific note, in his Report the Commissioner reiterates his disapproval of bilateral or multilateral agreements for the forced return of irregular migrants, with countries with long-standing, proven records of torture. The Italian Government observes that the management of large migratory flows presents very serious challenges to the state and that in this context agreements for the forced return of the illegal migrants not entitled to international protection are a useful tool to fight human trafficking and promote regular migration [para.77 of the Report].

Therefore, at present the Government stresses that several projects concerning the cooperation on migration and asylum-related fields are ongoing, with origin and transit countries. These projects are financed by EU funds.

52. As far as the legislative framework is concerned, it has to be noted that Law Decree (A.C. 2232), dated 23 February 2009, has been just introduced to the Chamber of Deputies for its enactment. It foresees the possibility to extend, beyond the initial term of sixty days, the period of holding of Non EU nationals in the Identification and Expulsion Centres. In case of non cooperation by the concerned individual to his/her repatriation or in case of a delay in getting the necessary documentation from the country of origin, the term for the holding can be extended up to two additional sixty-days periods, after confirmation by the peace justice. In any case, the stay cannot exceed 180 days, in line with European Directive 2008/155 CE [paras.64-83 of the Report].

53. Article 39 of the Government Text on “public security”, as adopted by the Senate on 5 February 2009, is currently under examination by the Chamber of Deputies that is also evaluating the impact of the provisions concerning the possibility for doctors and nurses to denounce irregular immigrants, “No obligation of denouncing has been introduced but the elimination of the prohibition to denounce”, as emphasized by the Minister of the Interior early February 2009 [Para. 85-86-87-88].

Regrettably, the Commissioner refers, under letter b) of para.65 of the Report that, as regards the facilitation of family reunification 33 DNA tests may be requested to this end. The Government would like to point out that Law Decree No. 160 of 3 October 2008 does not fix at all the number of tests.

54. With regard to the European Convention on Citizenship, signed by Italy on 6 November 1997 but not yet ratified, it is worth of mention that this is a work in progress, currently carried out by the Ministries concerned, by means of an impact assessment exercise. The Ministry of Interior has confirmed to the Ministry of Foreign Affairs its support for the approval without any

reservation, on 14 January 2009. In doing so, the Ministry of Interior has changed its previous position aimed at putting forward a reservation to Article 6, para. 4, lett. f, Chapter III of the Convention, relating to facilities for the naturalization of foreign minors [para.66 of the Report].

55. In relation to children from the former Yugoslavia, it is confirmed the orientation of the Government to support the recognition of the Italian citizenship to those children being born in Italy from parents both deprived of the citizenship following the war in the former Yugoslavia. Such position is guaranteed if it is proved that at least one of the parents was in Italy prior to 1st January 1996 [para.67 of the Report].

For that purpose, a Government amendment to the above draft Law was presented during the parliamentary works. The Senate decided, at that case, to postpone the examination of the above amendment, also affecting the legislation on Citizenship. The relevant debate is underway at the Chamber of Deputies.

56. On a general note, the Government would like to recall, once again, that Italy has never declared “the public state of emergency [para.68]”. The need to resort to ad hoc – and not to extraordinary - measures is the result of the careful balance between opposite stances, between public order and liberty. Therefore the Government, recalling its Letter dated December 5, 2008, reiterates that the decision taken at that time was due to mobilise specific financial and human resources.

57. As to the cases mentioned under para.72 of the Report it has to be noted, at the proceeding level, that the European Court has declared so far the admissibility of a limited number of complaints, and has also requested an expertise to control the authenticity of the signatures therein. Such evaluation is still ongoing.

58. With regard to complaints concerning UNHCR information about the difficulty in assessing, on the island of Lampedusa [para.74 of the Report], the requests for asylum seekers, it has to be noted that, on the island, the work of the special Committees was needed from 16 through 22 January 2009, in order to ensure continuity in the applications’ treatment.

In that period, 75 applications were presented and processed. The status or subsidiary protection was granted to approx. half cases. After that week, all asylum-seekers in Lampedusa were transferred into CARA, placed on national territory. Since that time, by January 23rd, at the end of those massive disembarkations there was no-longer need for the Committees to operate on-site.

59. The situation of unaccompanied minors warrants specific measures [paras. 76-91 of the Report]. The Government thus reaffirms that the utmost attention is paid by the Ministry of the Interior to this vulnerable group. To this end, it is worth mentioning the Ministerial Memo, dated 13 February 2009, both denying the holding into administrative detention Centers for minors and the delays in identifying problems around their age. As to these cases, it is applied a flexible and open approach when healthcare controls on age reveal doubts.

With this instrument, the Minister of the Interior, drew the Prefects’ attention to the need to implement all the necessary strategies in this area. By resorting to the Local Councils for immigration as a sort of forum for discussion and exchange of views between all relevant institutions, the Minister has called on Prefects to give further impetus to all activities. Such actions have been designed to promote the involvement of all resources currently operating in the territory, in order to ensure the highest standards of protection of minors, promoting their recognition and more complete implementation of the rights which they are entitled to [paras.75-76 of the Report].

60. The Italian Ministry of Labour, Health and Social Policies reports the following updated data on foreign unaccompanied minors who are present in the Italian territory.

At the end of December 2008, 7.797 unaccompanied foreign minors are estimated to be in the Italian territory. In the last few years the presence of unaccompanied foreign minors, although not so different in numerical terms, has undergone significant changes with regard to minors' countries of origin as well as to the transportation employed to reach Italy.

In general, only 23% of unaccompanied foreign minors in the Italian territory is identified as a consequence of possessing valid identity card or documents; on the other hand it is not possible to record the identity of the remaining 77% as they are not in possess of valid documents and the family in the country of origin is not found.

National data are contained in the database of the Committee on unaccompanied foreign minors which is tasked with the gathering and the analysis of information, among other activities.

61. The Committee on unaccompanied foreign minors is currently developing, together with the National Association of Italian Municipalities (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*) a National Program on unaccompanied foreign minors dealing with the following issues:

1. Reception and identification. The Committee can intervene efficiently in the case of identified minors, however is not in a position to offer the same guarantees to unidentified minors who are just registered in a specific database. As a consequence the process of identification is fundamental in order for the Committee to perform its mandate. In particular, all the persons who were in contact with unaccompanied foreign minors have to refer, as soon as possible, all information useful to his/her identification to the Committee.
2. Information about minors' identity and situation can be obtained in several ways, in particular, through a comprehensive interview with the minor. Such dialogue takes place as soon as possible and, in particular, is conducted in a sensitive way. This information is particularly crucial since it increases the chances for family re-unification. The identification of the minor is under the competence of the Police, in cooperation with the diplomatic and consular Missions in the countries of origin. The swift and clear identification of the minors is one of the pre-conditions to guarantee the best interest of the child. For this very reason, there has been an intensification of the efforts to identify minors nearby those places where boats full of immigrants use to arrive. Additionally, it is worth mentioning that psychologists, translators as well as cultural mediators are employed in order to facilitate the identification of foreign minors, and to piece together the reasons behind their migratory projects, besides providing a first indication of their status.
3. Bilateral agreements: The bilateral cooperation with the Countries of origin constitutes an essential tool to prevent the phenomenon and to guarantee the success of assisted return programs and the subsequent familiar and social re-insertion of the minors in the country of origin. These programs are run by specific international organizations, whose activity is monitored and assessed by the Committee on foreign minors.
4. The Database: The census and the monitoring of the minors constitutes a valuable tool to increase the knowledge and to enhance the management of the phenomenon. The Committee receives information about the foreign minors through a series of sources, such as the social services of local Authorities, by Police HQs. (*Questure*) and by Juvenile Courts. The Committee performs the task of networking and connecting with the above-mentioned institutions in the field of reception, assisted return, and family re-unification. Once the information on minors has been obtained, the Committee includes the minors' name in a specific database which is updated with several communications on the minor concerned. Besides, for every single minor, it is prepared a case file, containing all the related documentation. Subsequently, through the analysis of the communications provided by the local institutions, by the Police and by the Juvenile Courts, it is possible to know if the minor concerned is being identified. This system is gradually improving, also through a stricter

cooperation with the local institutions, in order to guarantee the traceability of the minor's presence in the Italian territory from his/her arrival to the conclusion of his/her process of integration or his/her eventual assisted return.

5. Familiar investigation procedures: The identification of the parents as well as the knowledge of the family's social and economic context allow to proceed, if possible, with the minors' assisted return. The Committee is attempting to enhance the quality of this intervention, on the basis of the experience gained in these years, through the projects run by local entities and funded by the Committee itself.
6. Protection of Roma, Sinti and Travellers: As to the protection of Roma and Sinti, it is worth mentioning the draft National Action Plan, prepared by the National Observatory for Childhood and adolescence that has identified, among the priorities, measures for Roma, Sinti and Travellers children.

62. The programming and policy document – including the widening of the context and the indications to give full effect to the rights of Roma, Sinti and Travellers children – has provided, among others, the following recommendations:

- To implement a policy to promote the rights of Roma, Sinti and Travellers children, boys and girls, with a holistic, systematic and integrated approach, which does not artificially separate the issues of housing, schooling, of the cultural specificities, health, leisure and inclusion;
- To implement policies to support access to the labour market and training courses;
- To facilitate the recognition of the Italian citizenship to those foreign children being born in Italy when they turn to the adulthood;
- To facilitate housing solutions;
- To continue the implementations of projects, pursuant to Act No. 285/97, specifically aimed at Roma, Sinti and Travellers' communities children;
- To identify and disseminate best practices from the 285 projects implemented in the territory;
- To promote participatory processes;
- To promote educational, leisure and training initiatives;
- To promote activities to raise awareness of the culture of Roma, Sinti and Travellers;
- To support the role of women in these communities;
- To facilitate the access to the work labour;
- To use to the above ends the EU ad hoc Funds.

63. Along the above lines, the Department of Juvenile Justice, Ministry of Justice, emphasizes that in many cases foreign minors - immigrated to Italy, often with an irregular status - live in precarious personal, family and social conditions.

As already mentioned the unaccompanied minors are often "recruited" by criminal groups composed of adults, very often of the same nationality, who exploit them in illicit activities, by threatening them. This is particularly true in the case of foreign girls, many of them belonging to the Roma community, who live in conditions of vulnerability and dependence amounting very often to real exploitation.

This situation is demonstrated by the number of foreign minors reported to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court that, in 2006, was about one-fourth of the total number of minors reported; in proportion it is far greater than the relation between the whole number of foreign minors as to Italians.

64. Considering foreign minors' living conditions, the Ministry of Justice notices that the criminal proceedings against these young people may be also an opportunity to exercise a form of protection.

In the framework of these proceedings foreign minors can be involved in projects of social inclusion. Besides, the efforts made by the Italian Juvenile Justice System, including the work by the Judicial Authorities, allowed to record the following trend in the last years:

- A progressive and significant decrease of foreign minors' imprisonment (-28% from 2004 to 2007);
- A constant and significant increase of alternative non custodial measures such as the placement in community for the social reintegration of the minor (with regard to foreign minors, + 28% from 2003 to 2007);
- The doubling of the number of foreign minors making use of the application of 'testing procedure' (from 274 to 530, from 2003 through 2007).

On the other hand, the Department of Juvenile Justice is aware of the necessity to implement the mechanism aimed at granting benefits, as enshrined in the Italian Juvenile legislation on foreign minors.

65. The knowledge of the critical situations experienced by numerous foreign minors immigrated to Italy, has led the Italian Departmental System of the Juvenile Justice to develop a comprehensive and wide network of social cooperation initiatives on the one hand; and to favour the realization of projects, institutional agreements and any other kinds of initiatives aimed at establishing mechanisms of social and labour inclusion for foreign minors on the other hand.

In the whole territory there are 27 projects of intercultural mediation, that guarantee the presence of the 'cultural mediator' in the Juvenile Justice Services as well as 44 literacy courses; most of them are carried out in the Penal Institutes for Minors and are directed to detained foreign minors in order to start projects of social, educational and labour integration.

Concerning the Inter-Institutional Agreements, both at national and international levels, it is crucial to notice, once again:

- The "Agreement between the Italian and the Romanian Government on cooperation for the protection of Romanian minors who are unaccompanied or in difficult situations, living in the territory of the Italian State", signed in Rome, on 9 June 2008. This Agreement established the following institutions:
 - a) The *Organismo Centrale di Raccordo* (acronym in Italian, O.C.R.), whose mandate consists in connecting all the institutions dealing with the issues related to the protection of unaccompanied EU minors present in the national territory. This Institution is aimed at the implementation of the bilateral Agreement and has the following tasks: to guarantee the protection of unaccompanied EU minors, who are present in the national territory; to implement the Italian-Romanian Agreement; to assess the projects of reception and return of minors in their countries of origin.
 - b) The "Directive concerning the management of Romanian minors in the Italian territory who are unaccompanied or find themselves in vulnerable or difficult situations" has the objective to protect EU minors, following the entrance of Romania and Bulgaria into the European Union, on 1 January 2007;
 - c) The "verification of the age of unaccompanied minors": a document is being drafted within the Superior Health Council in strict cooperation with other institutional stakeholders having competence in the sector of the protection of minors. This document aims at easing the process of unaccompanied minors' age verification that is crucial to determine both the responsibility of the individual and consequently, the competence of the Judicial Authority to protect and to promote vulnerable and disadvantaged segments of the population;

- d) The “Committee on Foreign Minors”: established within the Ministry of Labour, Health and Social Policies competent on minors coming from non EU countries. It carries out tasks related to the verification of the status of unaccompanied minor, to the activity of research aimed at the finding of minors’ relatives; in addition it is further competent to deal with the census of unaccompanied minors present in the Italian territory.
- e) The “National Observatory on childhood and adolescence”: established by law 451/97, is tasked with the function of direction and general promotion of the policies concerning childhood and adolescence; every five years it prepares the Government Report to the United Nations on the implementation of the disposals contained in the Convention on the Rights of the Child of 1989.

The Department of Juvenile Justice will further cooperate to the initiatives and collaborations, already started or that are going to begin, regarding the protection of the rights of minors and of those individuals at risk of greatest social exclusion. Such initiatives are inspired by the principles contained in the Convention on the Rights of the Child, about the protection and the care as is necessary for his/her well-being, from which derive all the national and international legislation on the topic.

It is also relevant to remark that the policies concerning the protection of minors’ rights, adopted by the Government, are implemented without any distinction as to ethnicity, nationality or gender. It is necessary to recall that the actions aimed at the social and labour inclusion of the minor involved in criminal proceeding are tailored for the individuals’ needs.

66. Along these lines, recalling the recommendation of the Council of Europe on projects dealing with unaccompanied minors [para.91 of the Report], UNAR recalls that there are initiatives (ACTIONS) that will be financed by the European Fund for Refugees, under the annual Program for 2008, amounting to approx. 2 million euros, and are related to specific areas of intervention such as:

- Strengthening of reception and support measures to more vulnerable applicants and holders of international protection (unaccompanied minors, victims of torture, women, etc);
- Supporting courses of socio-economic inclusion to the holders of international protection, in general, and unaccompanied minors in particular;
- Monitoring the implementation of the national translation of EU legislation on asylum.

In particular with respect to Action 3.1.d aimed at the “Realization of personal interventions to support courses of socio-economic inclusion to the holders of international protection, with particular attention to unaccompanied minors”, it is considered that the proposals may be submitted from local authorities, public bodies, international organizations operating in the sector, NGOs qualified in the field of intervention, sector associations (ONLUS and Cooperatives), private entities, non-for-profit organizations with proven experience in the area, universities, research institutes.

Interested subjects may participate individually or in partnership with each other. In case of partnership project it must be identified a "leader", responding to the Responsible Authority for the realization of the project, namely local Authorities, agencies or industry associations, etc.. Interventions will need to provide personalized support through pathways socio-economic relation to five different areas: work, home, school, health, culture and use of leisure time education. For example, with regard to housing, it must be provided for all those interventions whose end result is covered by housing recipients (housing subsidies to cover the costs of deposit or first month of rent, purchase of essential furniture, partnerships with real estate agencies or industry associations). However, with regard to the employment, it may be provided assistance (training, baby sitting service for working mothers, facilities for access to day nurseries or play) that create the conditions for the concrete job in an autonomous or subordinate of the holder international protection. With regard to schooling, all projects favouring the school inclusion at all levels, including the recognition of diplomas or other educational qualifications, have been

presented. With regard to health, it can be presented proposals concerning extra-ordinary interventions necessary for the treatment and the rehabilitation of the beneficiaries that comprise costs not covered by the National Sanitary Service. With regard to the activities connected to leisure, it is possible to present projects specifically targeted to unaccompanied foreign minors and asylum seekers that aim at their integration through sport as well as recreational activities.

67. The Government is implementing the "EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings", as adopted by the Justice and Home Affairs Council in December 2005, to strengthen the commitment of EU and Member States in preventing and combating trafficking in human beings, and in the protection, support and reintegration of victims, involving NGOs and International Organizations.

It should be noted that among the initiatives adopted in this context, there is the implementation of certain provisions of the "Council of Europe Convention on combating trafficking in human beings", adopted in Warsaw on 16 May 2005. In fact, Law No. 228 of 11 August 2003, on measures against trafficking in persons, has already adopted those measures which are envisaged by the Convention even if the latter has not been ratified yet. There are few remaining provisions that have to be transposed, in particular those for the establishment of specialized bodies in combating trafficking, for the resolution of any conflicts of jurisdiction, and for the procedures of international criminal cooperation. In any case, the Government intends to establish an inter-ministerial working group to proceed with the ratification of the Convention.

68. With regard to the fight against the smuggling of migrants, it should be noted that the draft law on 'public security', currently under discussion at the Chamber of Deputies, foresees, at article 42, the whole revision of article 12 of the Immigration Text regarding the crime of abetment of smuggling of migrants. Concerning the investigation proceedings, it will entail the release of a stay permit for social protection, granted to the victim of exploitation by criminal organizations since the victim can contribute to acquiring useful elements of investigation in order to identify the exploiters. It also deemed necessary to grant the victim the possibility of familiar re-union, in order to avoid the risk of blackmail and indirect blackmails to the victims' relatives in the countries of origin.

V. Foreign nationals' forced returns and compliance with the Rule 39 requests of the European Court of Human Rights

69. The Government recalls that the domestic legal framework ensures an effective system of legal safeguards and guarantees to fully and extensively protect the fundamental rights of the individual. Before affecting such rights, the Italian legal system provides individuals with a wide range of protection means. No arbitrary conduct against fundamental freedoms is allowed by the domestic legal system. Nevertheless, the toughest task remains balancing between opposite stances, between the abidance by international obligations and the guarantee of the public order, between public order and national security on one hand, and liberty, on the other hand (to prevent criminal offences, affecting also those fundamental rights that are enlisted in the relevant European Convention, including the right to life, freedom from torture).

70. The Government also recalls its Document dated 21 July 2008, by which it was already given extensive information about the principle of non refoulement, the counter-terrorism measures and the relevant general framework, the legal safeguards, the application of the interim measures decided by the European Court, the loyal cooperation by the Italian Authorities vis-à-vis the European Court, specific individual cases as these were requested by the Commissioner, and the overall evaluation of constitutional principles underpinning the Italian action

71. As to the case under para. 96, namely E.S.B.K. Vs. Italy (Application No. 246/07), the European Court has acknowledged by verdict dated February 24, 2009 the assurances requested by Italy to the Tunisian Government, by also stressing: *“La Cour relève que les autorités tunisiennes ont fait savoir que le requérant avait reçu de nombreuses visites des membres de sa famille et de son avocat tunisien. Ce dernier a précisé que son client n'avait pas allégué avoir subi de mauvais traitements ce qui semble confirmé par le rapport médical annexé aux assurances diplomatiques”*.

72. As to the case under paras. 102-103 of the Report it should be noted that in the last years (2005-2008) there have been over 29 provisional measures by the Court asking Italy not to expel applicants. The Government, has, except in 3 cases, always complied with the Court prescription. In one case (Hamidovic n. 31956/05) the plaintiff, expelled by mistake, has been readmitted.

73. Concerning para. 108 of the Report, the Government underlines that the pending cases have not yet found an indication of a responsibility of the State. Italy does not intend to put at risk the effectiveness of the European system for the protection of human rights.

74. As to the case mentioned in para. 110 of the Report, the Government wishes to recall the issue of the diplomatic assurances. The European Court itself (see Saadi judgment) does not reject the diplomatic assurances *tout court*, but those that are set in a formal and generic way. Specifically, the Court reserves itself the right to assess their suitability, on a case-by-case rule (See (Saadi vs. Italy, application 37201/06, judgment 28/02/2008, § 130 - “in order to determine whether there is a risk of ill-treatment, the Court must examine the foreseeable consequences of sending the applicant to the receiving country, bearing in mind the general situation there and his personal circumstances”).

75. Concerning the case under para. 109 of the Report, the Government notes that the European Court has asked the defending state to provide diplomatic assurances. The European Court jurisprudence states that in case of treatments contrary to Art. 3 of the Convention, the general situation must be assessed together with the applicant’s own particular situation.

76. In conclusion, well-aware of the case-law of the European Court, the Italian Government reiterates its firm position not to endanger at all the effectiveness of the European system of human rights protection. The Italian Government also reiterates its strong commitment to cooperating fully and loyally with the Court, within the European Convention framework, towards the most effective protection framework of fundamental rights.