



**Convention internationale  
sur l'élimination de toutes  
les formes de discrimination  
raciale**

Distr.  
GÉNÉRALE

CERD/C/ITA/15  
29 mars 2006

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

---

COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION  
DE LA DISCRIMINATION RACIALE

**RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES CONFORMÉMENT  
À L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION**

**Quinzièmes rapports périodiques des États parties  
qui devaient être présentés en 2005**

**Additif**

**ITALIE \* \*\***

[20 mars 2006]

---

\* Le présent rapport rassemble en un seul document les quatorzième et quinzième rapports périodiques de l'Italie, qui auraient dû être présentés le 4 février 2005. Pour le treizième rapport périodique de l'Italie et les comptes rendus analytiques des séances que le Comité a consacrées à son examen, voir les documents CERD/C/406/Add.1 et CERD/C/SR.1466, 1467 et 1479.

\*\* Conformément aux informations communiquées aux États parties concernant le traitement de leurs rapports, les services d'édition n'ont pas revu le présent document avant sa traduction par le secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1 - 7	4
SECTION I		
A. LE CADRE LÉGISLATIF ITALIEN .....	8 - 301	6
1. Dispositions législatives récentes adoptées pour lutter contre la discrimination raciale : Décret-loi N° 215 du 9 juillet 2003 appliquant la Directive 2000/43/CE .....	8 - 34	6
2. Le cadre législatif concernant l'immigration et le statut des ressortissants étrangers .....	35 - 120	10
a) Les règlements régissant les procédures de reconnaissance du statut de réfugié .....	49 - 90	13
b) Les arrangements de "rétention" .....	91 - 97	24
c) Les dispositions régissant la rationalisation et l'interconnexion des communications des services gouvernementaux au sujet des questions d'immigration .....	98 - 101	26
d) La loi-cadre sur le droit d'asile .....	102 - 107	27
e) Du Plan national en matière d'asile au Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés .....	108 - 120	28
3. Discrimination fondée sur l'origine ethnique, la langue et la religion .....	121 - 181	32
3.1 Minorités linguistiques .....	121 - 137	32
3.2 Communautés religieuses .....	138 - 168	36
a) La législation sur la liberté religieuse .....	145 - 159	38
b) Accords passés avec des cultes autres que le catholicisme .....	160 - 168	40
3.3 Populations rom en Italie .....	169 - 181	43
4. Traite des êtres humains : dispositifs et programmes de protection sociale .....	182 - 229	48
5. Mineurs étrangers en Italie .....	230 - 289	58
5.1 Le groupe des mineurs étrangers .....	230 - 237	58
5.2 Les mineurs étrangers et leur droit à l'intégration .....	238 - 247	59
5.3 Le droit à l'éducation .....	248 - 263	63
5.4 Enfants étrangers admis à titre temporaire en Italie .....	264 - 271	66
5.5 Enfants étrangers non accompagnés .....	272 - 280	67
5.6 Mineurs étrangers placés dans des centres de détention .....	281 - 289	69
6. Regroupement familial .....	290 - 301	70

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
B. LES NOUVEAUX ORGANES INSTITUTIONNELS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION .....	302 - 439	71
a) Bureau national des mesures de lutte contre la discrimination .....	302 - 364	71
b) Le registre des associations luttant contre la discrimination .....	365 - 375	81
c) Le Comité de lutte contre la discrimination et l'antisémitisme .....	376 - 382	82
d) Les organes consultatifs interreligieux.....	383 - 387	84
e) Le Groupe spécial international sur la Shoah .....	388 - 411	85
f) L'Organe national de coordination (NCB) .....	412 - 429	89
g) Le Centre national de surveillance des manifestations sportives .....	430 - 439	94
 SECTION II  		
1. La discrimination raciale et l'emploi .....	440 - 493	97
a) Considérations générales .....	440 - 463	97
b) Accès aux services sociaux.....	464 - 478	101
c) Le rôle des partenaires sociaux .....	479 - 493	104
2. L'enseignement .....	494 - 520	107
a) Liberté religieuse et droits des minorités .....	494 - 501	107
b) Égalité d'accès à l'éducation et égalité de traitement des élèves italiens et étrangers à l'école .....	502 - 520	109
3. Le traitement des ressortissants étrangers dans les prisons et autres établissements analogues .....	521 - 572	113
a) Les dispositions applicables à la discrimination .....	521 - 549	113
b) Le système pénitentiaire .....	550 - 572	120
4. Mesures de protection de la santé .....	573 - 599	124

## Introduction

1. La protection et la promotion des droits – qu’ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels – sont l’un des fondements des politiques italiennes tant intérieure qu’extérieure. Le système juridique italien vise à assurer un cadre efficace de garanties et à offrir une protection complète des droits fondamentaux des particuliers, en prévoyant à cette fin toute une série de moyens de protection découlant du **principe de non-discrimination** énoncé à l’**article 3 de la Constitution italienne** : “Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d’opinions politiques, de conditions personnelles et sociales”. Ce principe a été reconnu par tous les instruments du droit international en vigueur, tels que la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

2. De plus, le principe de l’égalité de traitement est garanti depuis longtemps par le droit constitutionnel en Europe : le droit à l’égalité formelle et concrète est un droit universel qui occupe une place importante dans l’*acquis communautaire*. L’article 13 du Traité d’Amsterdam – et, à présent, les articles I-2 à I-4, II-81 à II-83 et le Titre II (articles III-123 à III-129) de la Constitution européenne – prévoit que le Conseil de l’Union européenne décide à l’unanimité, après consultation du Parlement européen, des dispositions appropriées à prendre pour lutter contre toutes les formes de discrimination au sein de l’Union, qu’elles soient fondées sur le sexe, la race ou l’origine ethnique, la religion ou les convictions personnelles, le handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle, et les adopte. L’engagement des institutions européennes de lutter contre la discrimination découle de la constatation que la discrimination fondée sur la race ou l’origine ethnique peut compromettre la réalisation d’un certain nombre d’objectifs fondamentaux du Traité de la CE ou de la Constitution européenne, tels que l’élévation du niveau de vie et l’amélioration de la qualité de la vie des citoyens européens, la cohésion économique et sociale et la réalisation d’un niveau élevé d’emploi et de protection sociale. Compte tenu de cette approche, les intentions des législateurs européens ont été concrétisées par une importante disposition, à savoir la Directive 2000/43/CE du Conseil, qui consacre le principe de l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d’origine ethnique.

3. En s’appuyant sur les critères énoncés à l’article 29 de la Loi N° 39/2002 (la “Loi communautaire”), le Gouvernement italien a transposé sans retard la Directive en adoptant le **Décret-loi N° 215 du 9 juillet 2003** (Décret-loi N° 215/2003). En ce qui concerne la tonalité générale de la Directive, en plus d’en transposer le contenu conformément aux dispositions de la loi d’habilitation, le Décret-loi N° 215/2003 apporte quelque chose de plus qui en renforce l’impact au niveau de la législation nationale. Ce plus concerne différents aspects : l’affirmation du principe de l’égalité de traitement de toutes les personnes dans les secteurs public et privé, en ce qui concerne l’accès à l’emploi, la profession, l’orientation et la formation professionnelles, l’appartenance à des organisations de travailleurs ou d’employeurs, la protection sociale, les soins médicaux, les avantages sociaux, l’éducation et l’accès aux biens et aux services (article 3); la protection judiciaire, sous la forme d’une procédure civile contre la discrimination simplifiée et efficace du point de vue de l’évaluation des modalités tant de la production de preuves, notamment du système de présomptions, et de l’indemnisation pour le préjudice subi que de l’aspect concernant la qualité pour agir en justice selon que l’on a affaire à une discrimination individuelle ou collective (articles 4 et 5); l’importance institutionnelle attribuée dans ce domaine au Département de l’égalité

des chances du Cabinet du Premier ministre, où a été créé un bureau ad hoc qui se trouve pour ainsi dire aux avant-postes de la lutte contre la discrimination (article 7).

4. Les mesures que nous prenons pour faire face à des problèmes comme l'**asile** ou l'**immigration clandestine** sont guidées par le respect des droits fondamentaux des hommes, des femmes et des enfants concernés. La lutte contre l'immigration clandestine ne procède pas tant d'intentions purement répressives que de la volonté d'éviter de prolonger les souffrances de ces personnes et la violation de leurs droits. L'immigration clandestine découle de la traite des êtres humains, du trafic d'organes, de l'exploitation de la prostitution, et du travail illégal qui se transforme en un nouvel avatar de l'esclavage. Le cadre législatif italien et les politiques gouvernementales ont mis en place des règles de procédure appropriées régissant l'octroi du statut de réfugié, la validation de l'expulsion d'étrangers – compte tenu des critiques émises par la Cour constitutionnelle –, le statut des ressortissants étrangers qui sont admis et séjournent régulièrement en Italie, lesquels se voient garantir le respect du principe de l'intégration dans le cadre national et social et le plein exercice du droit au logement, aux soins médicaux et à l'éducation, et la possibilité de mettre en oeuvre des formes spécifiques de participation citoyenne qui évite toute discrimination fondée sur la nationalité.

5. Par ailleurs, la Constitution italienne accorde une grande importance au **droit à la liberté religieuse** pour tous et interdit toutes les formes de discrimination fondée sur la religion (articles 8 et 19). Ces dispositions constitutionnelles sont dans l'ensemble respectées; les individus peuvent professer leur religion (ou déclarer ne pas en avoir) sans être pénalisés dans l'exercice de leurs droits civils et politiques. La relation entre l'État et chaque confession religieuse repose dans une large mesure sur des accords bilatéraux, qui accordent certains privilèges conformément à ceux que garantit la Constitution. Celle-ci consacre des droits fondamentaux, parmi lesquels figure la "liberté égale" d'expression pour toutes les confessions : liberté de réunion, liberté d'organisation d'associations religieuses et liberté des rites. En d'autres termes, la liberté d'expression religieuse n'est limitée que lorsqu'une pratique donnée est réputée constituer une menace pour l'ordre public ou les bonnes mœurs.

6. Ces considérations s'appliquent à tous les aspects du droit à la liberté qui, à notre sens, doit primer la rationalité ou la rigidité des procédures. Ces dernières doivent contribuer à la protection de la liberté sans être envisagées de façon distincte. Il nous faut appréhender la "logique" de la législation italienne relative aux droits fondamentaux. Lorsqu'il semble qu'une disposition juridique italienne ait une incidence sur les besoins ou attentes de base d'une personne, nous avons affaire en réalité à un "modus procedendi" visant à protéger les droits fondamentaux, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité, le droit à la liberté individuelle et le droit à la sûreté. Il s'agit en quelque sorte d'une méthode de "limitation du préjudice", par lequel un besoin supérieur est protégé tandis que les autres besoins simplement légitimes de l'individu sont temporairement réprimés. À notre sens, le principe fondamental dont devraient s'inspirer les démocraties modernes en matière de protection des droits est l'application efficace du principe de non-discrimination, l'un des piliers de notre Constitution dont est dérivée le système législatif national, au moment de se référer à différentes catégories de personnes, telles que les femmes, les minorités et les autres groupes vulnérables.

7. Il est à noter que pendant l'élaboration du présent rapport, le Comité interministériel des droits de l'homme a planifié et concrétisé un dialogue constructif avec des représentants de certaines ONG italiennes qui s'occupent de la question de la discrimination. Le 30 mars 2005, le CIR (Consiglio Italiano per I Rifugati – Conseil italien pour les réfugiés), Nessun Luogo è

Lontano, Medici senza frontiere (Médecins sans frontières), Amnesty International, Forum delle Comunità Straniere, Casa dei Diritti Sociali et Candelaria ont été invités par le Comité au Ministère des affaires étrangères pour débattre de ces questions. De plus, au sein du Comité lui-même, un Groupe de travail spécial composé de représentants de l'administration publique et des ministères a été chargé, entre mars et septembre 2005, d'analyser la nature et la validité des conclusions adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et examiner toutes les réponses qu'il conviendrait de leur apporter.

## SECTION I

### A. LE CADRE LÉGISLATIF ITALIEN

#### **1. Dispositions législatives récentes adoptées dans le cadre de la lutte contre la discrimination raciale : Décret-loi N° 215 du 9 juillet 2003 relatif à la mise en oeuvre de la Directive 2000/43/EC**

8. Le principe de l'égalité de traitement est garanti depuis longtemps par le droit constitutionnel en Europe : le droit à l'égalité formelle et concrète est un droit universel qui occupe une place importante dans l'*acquis communautaire*.

9. L'Union européenne a fait siens les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui sont propres aux États qui font respecter la primauté du droit. Ces principes ont été reconnus par tous les instruments de droit international actuellement en vigueur, à commencer par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et, au niveau régional, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. L'article 13 du Traité d'Amsterdam prévoit que le Conseil de l'Union européenne décide à l'unanimité, sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, des dispositions appropriées à prendre pour lutter contre toutes les formes de discrimination au sein de l'Union, qu'elles soient fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions personnelles, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, et les adopte.

11. Compte tenu de cette approche, les intentions des législateurs européens ont été concrétisées par une importante disposition, à savoir la Directive 2000/43/CE du Conseil, qui consacre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

12. La Directive a pour objet de créer un cadre législatif dans lequel les États puissent prendre des mesures pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de traduire pleinement dans les faits le principe de l'égalité de traitement dans les États membres.

13. Elle institue une interdiction de la discrimination tant directe qu'indirecte à l'échelle de la Communauté, tout en limitant son champ d'application à des secteurs spécifiques considérés comme particulièrement névralgiques, tels que l'accès à l'emploi et les conditions d'emploi,

l'éducation, la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins médicaux, et l'accès aux biens et services<sup>1</sup>. Toutefois, s'agissant de l'interdiction générale de la discrimination, les États membres disposent d'un certain pouvoir d'appréciation en matière de réglementation de certains domaines importants exclus du champ d'application de la Directive, notamment en ce qui concerne des aspects liés à la race et à l'origine ethnique qui pourraient constituer un impératif essentiel et décisif pour exercer un emploi donné. De plus, la Directive est sans préjudice des dispositions nationales régissant l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers ou, en d'autres termes, des législations nationales en matière d'immigration telles que, dans le cas de l'Italie, le Texte de synthèse des dispositions relatives à l'immigration et au statut des ressortissants étrangers<sup>2</sup>.

14. La Directive met en vigueur certaines nouvelles règles importantes pour la lutte contre la discrimination raciale aux niveaux tant fonctionnel qu'organisationnel et structurel.

15. Sur le plan fonctionnel, la Directive prescrit que tous les États membres doivent mettre un système adéquat de protection juridique au service de tous ceux qui estiment avoir été victimes d'un comportement discriminatoire, en établissant dans leurs ordres juridiques des procédures judiciaires et/ou administratives qui garantissent le droit à une juste indemnisation et le bénéfice de ce que l'on définit à tort – comme nous le préciserons plus loin – le renversement de la charge de la preuve.

16. De plus, pour garantir un système efficace de protection des victimes de comportements discriminatoires, la Directive reconnaît qu'il est légitime non seulement pour le plaignant, mais aussi pour les associations ou les personnes morales susceptibles de représenter les intérêts qui ont été lésés de prendre des dispositions pour instituer des mécanismes de protection, sans préjudice des dispositions de la législation nationale pertinentes concernant la représentation et la défense dans les procédures pénales.

17. Sur le plan organisationnel, la Directive prévoit la création, dans les États membres, d'un ou de plusieurs organes chargés d'offrir une garantie contre toutes les formes de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ces organes sont tenus de fournir une assistance indépendante aux victimes, d'entreprendre des enquêtes indépendantes, de publier des rapports indépendants et de formuler des recommandations au sujet de la discrimination.

18. En s'appuyant sur les critères énoncés à l'article 29 de la Loi N° 39/2002 (la "Loi communautaire"), le Gouvernement italien a transposé sans retard la Directive en adoptant le Décret-loi N° 215 du 9 juillet 2003 (Décret-loi N° 215/2003).

---

<sup>1</sup> Le préambule de la Directive – en particulier l'alinéa N° 12 – souligne que l'action à mener contre les différentes formes de discrimination doit aller au-delà de la protection classique fournie par la législation relative à l'emploi et s'étendre à un éventail de plus en plus large de domaines de coexistence civile et sociale, tels que l'éducation, les soins médicaux et la protection sociale, au nom de l'objectif prioritaire d'une "cohésion toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe" dont il est question dans le Traité sur l'Union européenne.

<sup>2</sup> Texte de synthèse des dispositions relatives à l'immigration et au statut des ressortissants étrangers adopté par le biais du Décret-loi N° 286 du 25 juillet 1998, puis modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002 du 30 juillet 2002.

19. Pour l'essentiel, le décret a été élaboré par les bureaux des affaires juridiques du Département de l'égalité des chances et du Ministère du travail et des politiques sociales<sup>3</sup>. En ce qui concerne la tonalité générale de la Directive, en plus d'en transposer le contenu conformément aux dispositions de la loi d'habilitation, le Décret-loi N° 215/2003 apporte quelque chose de plus qui en renforce l'impact au niveau de la législation nationale. Ce plus concerne deux aspects, qui portent tous deux sur la question de l'égalité des chances.

20. Le premier aspect découle d'une lecture de l'article premier du décret, qui précise que les législateurs avaient pour objectif de mettre en pratique le principe de l'égalité de traitement en adoptant les mesures nécessaires pour faire en sorte que les différences de race et d'origine ethniques ne soient pas des causes de discrimination, dans une perspective qui tient également compte de la diversité des impacts que toute forme de discrimination peut avoir sur les hommes et les femmes, ainsi que de l'existence de formes de racisme culturel ou religieux. Ce principe a bien fait une apparition dans le préambule de la Directive, mais n'a pas été expressément repris dans la partie principale du texte. En revanche, les législateurs italiens ont accordé une grande importance à cet aspect, car les données statistiques montrent bien que l'importance des actes de discrimination est accrue lorsqu'aux éléments de diversité liés à la race ou à l'origine ethnique viennent s'en ajouter d'autres, tels que le sexe ou les convictions religieuses.

21. Le second aspect, apparenté au premier, est l'importance institutionnelle attribuée dans ce domaine au Département de l'égalité des chances du Cabinet du Premier ministre, où a été créé un bureau ad hoc qui se trouve pour ainsi dire aux avant-postes de la lutte contre la discrimination. On voit donc se profiler une notion plus large de l'égalité des chances qui transcende la simple question de l'égalité des sexes pour s'étendre à l'ensemble de la politique sociale eu égard à une mission institutionnelle qui consiste à donner une extension maximale à l'égalité de traitement.

22. Si nous poussons l'examen du décret-loi, les articles 2 et 3 transposent les dispositions de la Directive presque dans leur intégralité pour ce qui est, respectivement, des définitions de la discrimination directe et indirecte et du champ d'application.

23. Concrètement, l'article 3 affirme que le principe de l'égalité de traitement s'applique à toutes les personnes dans les secteurs public et privé, en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la profession, l'orientation et la formation professionnelles, l'appartenance à des organisations de travailleurs ou d'employeurs, la protection sociale, les soins médicaux, les avantages sociaux, l'éducation et l'accès aux biens et aux services.

---

<sup>3</sup> On notera à cet égard la contribution apportée par la Commission européenne, qui a créé un Groupe de travail juridique ad hoc sur la mise en oeuvre des Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. Ce Groupe est composé de représentants des gouvernements et des institutions de l'UE et est chargé d'examiner les problèmes que soulève l'application des Directives.

Un rapport intéressant, établi à l'initiative de la Commission européenne en mai 2002 dans le cadre du Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), a été à l'origine d'une étude et d'un débat sur les organes spécialisés. Intitulé "*Organes spécialisés pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination*", ce rapport examine les profils fonctionnels et structurels de 21 organes nationaux créés dans les États membres pour combattre la discrimination raciale et les autres formes de discrimination, et réaliser une analyse comparative détaillée de leur nature judiciaire, de leurs attributions, de leur structure et de leurs ressources.

24. La Directive est sans préjudice des dispositions et conditions actuellement applicables à l'admission et au séjour sur le territoire italien de ressortissants de pays tiers et d'apatrides, ou des dispositions prévoyant des différences de traitement fondées sur la nationalité.

25. En matière d'emploi, un ensemble spécifique d'exceptions est prévu; d'un autre côté, il est souligné que les différences de traitement liées à la race ou à l'origine ethnique ne constituent pas une discrimination si les caractéristiques en question sont un impératif professionnel véritable et déterminant, dès lors que les principes de proportionnalité et du caractère raisonnable sont respectés; l'appréciation du respect de ces principes est naturellement du ressort des tribunaux.

26. Enfin, une clause de sauvegarde extrêmement générale exclut du champ d'application de la disposition toutes les différences de traitement qui, bien qu'elles soient indirectement discriminatoires, sont objectivement justifiées par l'existence de buts légitimes et de mesures adéquates et proportionnées.

27. S'agissant de la protection judiciaire des droits, l'article 4 prévoit l'application d'une procédure visée à l'article 44 du Texte de synthèse des dispositions relatives à l'immigration et au statut des ressortissants étrangers N° 286/1998, laquelle représente un type particulier d'action civile simplifiée et efficace contre la discrimination.

28. Certains types de garanties sont mis en exergue en ce qui concerne le système de protection défini à l'article 44 : la possibilité de tentative de conciliation prévue par l'article 410 du Code civil et par l'article 66 du Décret-loi N° 165 de 2001 dans le cas des litiges concernant les relations du travail avec les administrations privées ou publiques, respectivement; les modalités de la production de preuves dans le cadre du système de présomptions; et, enfin, la possibilité pour le juge : a) d'octroyer une indemnité en réparation du préjudice subi, y compris le préjudice non financier; b) d'adresser les instructions appropriées aux fins de la cessation du comportement discriminatoire et d'ordonner l'adoption d'un plan d'élimination de la discrimination; c) de prendre en considération, aux fins d'octroi de dommages-intérêts, la question de savoir si l'acte ou le comportement discriminatoire constitue une réaction à une procédure judiciaire antérieure ou une réaction injuste à des actions antérieures de la victime qui cherchait à obtenir l'application du principe d'égalité<sup>4</sup>; et d) d'ordonner la publication de la décision de justice dans un quotidien national.

29. L'opinion favorable exprimée dans la directive en ce qui concerne la victime présumée a été transposée dans la disposition législative italienne, qui prévoit un système de présomptions.

30. Les personnes qui se considèrent victimes d'un comportement discriminatoire sont tenues de présenter au juge les preuves de la violation présumée du principe d'égalité et le défendeur doit prouver au juge que cette violation n'a pas eu lieu.

31. Il incombe ensuite au juge d'évaluer prudemment les éléments de preuve, comme prévu à l'article 2729§1 du Code civil.

---

<sup>4</sup> L'article 9 de la Directive 2000/43, tel qu'il est repris par l'article 29§1 h) de la "Loi communautaire" italienne, requiert l'adoption dans le système de protection des mesures nécessaires pour protéger les personnes contre tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

32. En ce qui concerne les acteurs légalement habilités à engager des procédures de protection judiciaire, l'article 5 du Décret-loi N° 215/2003 reconnaît comme étant légitimement habilités à engager une procédure judiciaire et/ou administrative les associations et organismes désignés, sur la base de leurs objectifs et de leur expérience dans ce domaine, par un décret interministériel pris conjointement par le Ministre du travail et des politiques sociales et le Ministre de l'égalité des chances le 16 décembre 2005. Les associations et organismes qui oeuvrent dans le domaine de l'intégration sociale et figurent au registre du Ministère du travail et des politiques sociales conformément à l'article 52§1 a) du Décret présidentiel N° 394 du 31 août 1999 ou qui oeuvrent spécifiquement dans le domaine de la lutte contre la discrimination et figurent au registre établi par le Département de l'égalité des chances peuvent obtenir cette habilitation.

33. Cette qualité pour agir en justice concerne les cas de discrimination individuelle et collective. S'agissant des premiers, les associations peuvent agir dans le cadre d'une procuration établie par la victime de la discrimination par écrit, sous peine de nullité, sous la forme d'un document public ou privé juridiquement contraignant. Pour les seconds, les associations peuvent également agir en l'absence de procuration, car les personnes lésées par la discrimination ne peuvent pas être directement ou immédiatement identifiées.

34. Enfin, l'article 7 dispose qu'un bureau de la promotion de l'égalité de traitement et de l'élimination de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique devrait être créé au Département de l'égalité des chances du Cabinet du Premier Ministre.

## **2. Le cadre législatif concernant l'immigration et le statut des ressortissants étrangers**

35. En ce qui concerne l'application de la Loi N° 189/2002 modifiant et incorporant le Texte de synthèse des dispositions relatives à l'immigration et au statut des ressortissants étrangers adopté par le biais du décret-loi N° 286 du 25 juillet 1998, la réglementation de la question de l'immigration a été réexaminée à l'initiative du gouvernement actuel par le biais du Décret-loi N° 416 du 30 décembre 1989 énonçant des "Dispositions urgentes régissant l'asile politique et l'admission et le séjour des ressortissants de pays non membres de l'UE et le séjour des apatrides déjà présents sur le territoire italien", confirmé par la Loi N° 39/1990. Ces nouvelles dispositions ont été complétées par le Décret présidentiel concernant des modifications et des dispositions supplémentaires par rapport au Décret présidentiel N° 394 du 31 août 1999, comme prévu par l'article 34§1 de la Loi n°189/2002, modifiant le règlement d'application du Textes consolidé susvisé en vue de fixer des règles de procédure appropriées régissant l'octroi du statut de réfugié.

36. De plus, avec la confirmation, dans la Loi N° 272 du 12 novembre 2004, du Décret-loi N° 241 du 14 septembre 2004, les arrêts de la Cour constitutionnelle italienne ont été appliqués en vue d'instituer une procédure de validation de l'expulsion d'étrangers<sup>5</sup>, afin de tenir

---

<sup>5</sup> Dans son arrêt 222 du 15 juillet 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré qu'une partie de l'article 13§5-bis du Décret-loi N° 286 du 25 juillet 1998, mis en application par l'article 2 du Décret-loi N° 51 du 4 avril 2002 (dispositions urgentes contenant des mesures pour lutter contre l'immigration clandestine et des garanties pour les personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion), confirmé avec des modifications par la Loi N° 106 du 7 juin 2002, qui ne stipule pas que la décision de validation doit être rendue à l'issue d'une procédure régulière et dans le respect des droits de la défense avant que l'arrêté d'expulsion ne puisse être exécuté, était inconstitutionnelle car elle violait le droit des ressortissants étrangers à la liberté et leur droit constitutionnellement garanti de se faire représenter par

compte des critiques formulées par la Cour constitutionnelle et de fixer de nouvelles règles applicables aux étrangers demeurant sur le territoire italien sans raison valable en violation de l'instruction du *Questore* (chef de la police locale).

37. Au moment de rédiger le Décret présidentiel N° 303/2004, le Gouvernement a tenu compte des propositions des associations et organismes compétents, en particulier le HCR, et de la Directive de l'UE (2003/9/CE) relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, adoptée par le Conseil de l'UE le 27 janvier 2003<sup>6</sup>. On rappellera à cet égard la Décision du Conseil de l'UE adoptée le 8 juin 2004, qui a été incorporée dans le système italien par le Décret présidentiel N° 242/2004. Ce Règlement vise à simplifier les systèmes de traitement électronique des données afin de mieux traiter les données relatives aux migrations, aux migrants et au statut des réfugiés au regard des Conventions de Dublin et de Genève.

38. Enfin, le Décret présidentiel N° 334 du 18 octobre 2004, qui est entré en vigueur le 25 février 2005, modifie et complète à point nommé le Décret présidentiel N° 394 et étend expressément les attributions d'un certain nombre d'organes dans les procédures de délivrance (articles 4 et 5) ou de refus (article 6) de visas d'entrée, de conclusion du "contrat de résidence" (article 8), de demande, de délivrance et, le cas échéant, de conversion de permis de séjour (articles 10, 11 et 13), en prévoyant expressément la possibilité de délivrer des permis pour des raisons de protection sociale (article 21) ou dans les cas où l'expulsion ou le refus d'admission est expressément interdit (article 22), et en ce qui concerne la "rétention" dans des centres de séjour et d'assistance temporaires (article 20).

39. On signalera en particulier l'article 24 (et l'article 25 qui lui est apparenté) du Décret présidentiel, qui concerne la création du Bureau unique de l'immigration (dont il est également question à l'article 45, au sujet des modifications apportées aux systèmes d'information, les données acquises par ces Bureaux uniques étant versées à des archives automatisées créées spécifiquement à cette fin). Ce mécanisme a pour objet de faciliter les procédures de délivrance des autorisations de recrutement de travailleurs de pays non membres de l'UE ou de regroupement familial, après vérification de la "légalité, [du] caractère complet et [de la]

---

un avocat. La Cour constitutionnelle a donc jugé illicite que des immigrants soient expulsés après avoir comparu devant un tribunal aux fins de validation de la disposition sans avoir pu bénéficier d'une procédure régulière ni exercer les droits de la défense.

Dans son arrêt 223 du 15 juillet 2004, la Cour constitutionnelle a également déclaré inconstitutionnelle, pour atteinte aux articles 3 et 13 de la Constitution, la partie de l'article 14§5-quinquies du Décret-loi N° 286/1998, incorporé par l'article 13§1 de la Loi N° 189/2002, où il est stipulé qu'au titre de l'infraction visée à l'article 14§5-ter susmentionné, l'arrestation de l'auteur de l'infraction est obligatoire. La Cour constitutionnelle a jugé l'article susvisé inconstitutionnel car il viole à la fois l'article 3 de la Constitution, selon lequel les citoyens sont égaux devant la loi, et l'article 13, qui justifie l'adoption par les autorités administratives de dispositions affectant les libertés individuelles uniquement dans des cas exceptionnels de force majeure et d'urgence. La Cour constitutionnelle a également fait observer que l'arrestation obligatoire imposée par la Loi "Bossi-Fini" ne résiste pas à l'analyse du point de vue d'une procédure régulière car la loi interdit le recours à la détention provisoire pour une infraction technique telle que celle qui est prévue par la loi sur l'immigration.

<sup>6</sup> La composition des Commissions territoriales pour la reconnaissance du statut de réfugié, où l'on trouve également un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, garantit un traitement équitable et efficace des demandes. Il convient de noter que l'application de la Loi N° 189/2002 fait apparaître l'efficacité d'un système composé d'organes territoriaux qui sont liés aux centres d'accueil gérés par l'État (centres d'identification), lesquels évitent un éparpillement des demandeurs sur l'ensemble du territoire.

conformité au règlement de la documentation présentée”, ce qui débouche sur l’octroi du permis de séjour<sup>7</sup>.

40. Le Bureau unique adresse des demandes d’emploi par l’intermédiaire du système automatisé aux Centres pour l’emploi locaux, qui disposent de 21 jours pour diffuser ces demandes et informer le Bureau unique de tous emplois vacants qui leur auraient été signalés. La dernière étape de cette procédure est la notification adressée par l’employeur au Bureau unique et, pour information, au Centre pour l’emploi, qui confirme la demande d’autorisation en faveur du demandeur d’emploi.

41. La gestion du Bureau unique – les fonctions qu’il est appelé à assumer sont actuellement exercées par les départements directement concernés, en ce qui concerne l’engagement de la procédure, et par les *Prefecture* (bureaux des préfets, représentants locaux du Gouvernement), qui reçoivent les demandes et les notifications – influera sur les procédures d’établissement des contrats de séjour au titre des emplois salariés (article 30) et de délivrance des permis de séjour correspondants (article 31), et les procédures de modification des relations du travail (article 32), d’inscription sur la liste des demandeurs (article 33) et d’accès à d’autres types d’emploi, qu’il s’agisse d’emplois saisonniers (articles 34 et 35) ou indépendants (article 36). Des cas spéciaux d’admission au titre de l’emploi sont également prévus (article 37).

42. On notera tout particulièrement l’article 34, qui concerne les cas prioritaires, au titre desquels le Ministère du travail et des politiques sociales fixe, conjointement avec le Ministère de l’éducation et en accord avec la Conférence État-régions, “les modalités d’élaboration et d’application des programmes de formation et d’éducation à exécuter dans [...] les pays d’origine, ainsi que les critères de leur évaluation”.

43. Enfin, les dispositions prévoient différentes procédures et règles concernant la délivrance de visas pour traitement médical (article 40) ou pour études (article 41).

44. En fait, l’engagement italien concernant les demandeurs d’asile s’exprime bien à travers le Décret-loi N° 140 de mai 2005 et le Décret présidentiel du 13 mai 2005. Le premier décret, qui applique la Directive de l’UE 2003/9, régit les procédures d’acceptation des réfugiés étrangers sur le territoire italien, en définissant les termes et expressions “demandeur d’asile”, d’“étranger” et de “demande d’asile”. Entré en vigueur le 20 octobre 2005, il achève de mettre en place le système d’accueil des demandeurs d’asile créé par la Loi N° 189/2002. L’objectif prioritaire des centres d’identification est double : il s’agit tout à la fois d’accueillir les demandeur d’asile et de les empêcher de s’égarer sur l’ensemble du territoire national et des autres pays européens. Le Décret-loi N° 140 régit l’accueil des demandeurs d’asile non tenus de séjourner dans les centres gérés par l’État et qui ont le droit d’obtenir un permis de séjour. Les demandeurs d’asile qui appartiennent à cette catégorie sont logés dans des centres gérés par les autorités locales, qui sont financés par le Fonds national pour les politiques et services d’asile,

---

<sup>7</sup> Le Bureau unique est géré par un représentant du Bureau du préfet, un représentant de la Direction provinciale de l’emploi et un représentant de la police. Il est créé par décret du préfet, qui peut également “désigner plus d’une unité opérationnelle de base”. Ce décret prévoit également la désignation du directeur du Bureau unique. Dans les régions à statut spécial et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, “il est prévu d’assurer des formes de liaison entre le Bureau unique et les bureaux régionaux et provinciaux afin d’organiser et d’exercer des fonctions administratives dans le domaine de l’emploi [...], parmi lesquelles la délivrance des autorisations correspondantes”.

dont le budget, qui a bénéficié de rallonges appropriées, représente actuellement près de 23 millions d'euros.

45. S'agissant de la possibilité pour les demandeurs d'asile de trouver un emploi, par exemple, l'article 11 de ce Décret-loi comporte un aspect entièrement nouveau en disposant que, si la Commission territoriale compétente n'adopte pas une décision sur la demande d'asile dans les six mois à compter de la date de la présentation de celle-ci et que le retard n'est pas le fait du demandeur, le permis de séjour est renouvelé pour six autres mois et permet au demandeur de travailler jusqu'à la conclusion de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Toutefois, le permis de séjour ne peut pas être transformé en un permis de "séjour-travail". On voit que le délai maximal accordé à l'État pour permettre aux demandeurs d'asile de travailler est abaissé à six mois en vertu de la législation italienne, alors que la Directive européenne prévoit un délai de 12 mois.

46. De plus, les demandeurs d'asile qui ont un emploi peuvent continuer de profiter de l'accueil fourni par les autorités locales dans le cadre du système de protection, dès lors qu'ils contribuent aux frais correspondants, comme le prévoit le Décret-loi N° 140 susvisé.

47. Dans le cas d'un recours formé devant l'autorité judiciaire contre le rejet de sa demande de reconnaissance du statut de réfugié, la personne requérante, si elle est autorisée à demeurer sur le territoire national jusqu'à ce qu'il soit statué sur son recours, a accès aux centres d'accueil uniquement si elle n'est pas autorisée à travailler, conformément à l'article 11, ou pendant toute la durée nécessaire si son état de santé la met dans l'impossibilité de travailler.

48. Le Décret présidentiel du 13 mai 2005 met en vigueur le "Plan national concernant la politique d'immigration appliquée aux étrangers sur le territoire national pour 2004-2006", en examinant de façon détaillée les questions touchant l'asile et en proposant des objectifs appropriés et des solutions adéquates.

**a) La réglementation concernant les procédures de reconnaissance du statut de réfugié**

49. Pour des raisons qui tiennent à la géographie, l'Italie est l'un des points de transit et de destination les plus exposés à ces courants migratoires et, de ce fait, l'un des pays qui font le plus pour contrer ce phénomène. Elle entend donc, dans le cadre d'une série d'initiatives lancées aux niveaux tant national qu'international, être aux avant-postes de l'action menée pour prévenir, combattre et réprimer ce phénomène méprisable.

50. Sans répéter ce qui précède, disons que, lorsque nous appliquons les mesures visant les immigrants clandestins et, en particulier, le cas dit de Lampedusa, **le respect des droits fondamentaux des hommes, des femmes et des enfants est le principal critère qui guide notre action**<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Dans cet esprit, il convient de noter la place de plus en plus importante qui revient à la formation, y compris à l'éducation pour les droits de l'homme, dispensée à l'ensemble des représentants de l'ordre. Les forces de l'ordre italiennes accordent une attention toute particulière au droit humanitaire et aux instruments relatifs aux droits de l'homme dans le cadre de la formation professionnelle et des activités d'information dont se chargent des instituts spécialisés. En particulier, on a créé, sous l'égide du Ministère de l'intérieur, l'Institut inter-forces d'études

51. La plupart des entrées clandestines s'effectuent par le passage des **frontières terrestres** (ce que l'on appelle les frontières vertes), les personnes concernées étant cachées dans des véhicules utilitaires. Mais il peut arriver que les immigrants clandestins entrent sur le territoire italien à un endroit dont la morphologie rend moins efficace les contrôles de police. Les frontières les plus concernées sont celles de la Slovénie, de la France, de la Suisse et de l'Autriche.

52. À l'heure actuelle, l'itinéraire **maritime** le plus emprunté à destination de l'Italie est celui qui aboutit à la côte sud-ouest de la Sicile. En particulier, on peut considérer les îles de Lampedusa (Agrigente) et de Pantelleria (Trapani) comme un lieu naturel de débarquement pour les ressortissants de pays d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest. Jusqu'à il y a quelques années, d'autres itinéraires étaient également utilisés, à destination de la Calabre et des Pouilles. Les itinéraires à destination de la Calabre au départ de Sri Lanka atteignaient l'Italie par Suez. Au départ de la Turquie, il y a eu des mouvements clandestins de Turcs, de Kurdes de nationalité iraquienne, de Pakistanais, d'Indiens, de Cingalais, de Bangladais et d'Afghans, ainsi que d'un petit nombre de Nord-Africains. Ces dernières années, les Pouilles ont été l'une des principales voies de passage d'immigrants clandestins en provenance de l'Albanie toute proche et d'autres pays de la péninsule des Balkans, ainsi que du Moyen-Orient. Ce problème est à présent entièrement réglé grâce à une collaboration renforcée avec l'Albanie.

53. Ces dernières années, on a enregistré une progression des mouvements clandestins au départ de la Grèce et utilisant les liaisons quotidiennes par ferry entre les ports grecs de Patras et d'Igoutmenitsa et les ports d'Ancône, Bari, Brindisi, Trieste et Venise. Les étrangers sont souvent cachés individuellement dans des véhicules utilitaires embarqués sur les ferrys et d'autres sont trouvés en possession de faux papiers. Afin d'intervenir d'une manière plus efficace, les forces de police des deux pays lancent périodiquement des opérations conjointes tant dans les ports qu'à bord des ferrys.

54. Les **frontières aériennes** présentent de l'intérêt pour l'immigration clandestine. Les aéroports suivants peuvent être considérés comme "vulnérables" en tant que lieux d'origine et/ou de transit des immigrants clandestins se trouvant en Italie et dans d'autres États membres de l'Union européenne :

---

supérieures, qui est chargé de former les forces de police. À cet égard, les cours qui y sont donnés font une place particulière au droit humanitaire et aux instruments relatifs aux droits de l'homme.

S'agissant de la formation théorique et pratique des membres des services de police, il convient d'indiquer que les différents cours de formation de tous niveaux organisés à l'intention des agents de la force publique consacrent de plus en plus de temps à l'étude de la langue et de la culture des différents groupes ethniques étrangers établis sur le territoire italien. Un certain nombre d'instructeurs de police ont suivi des cours de spécialisation postuniversitaire dans le domaine des droits de l'homme dans des universités italiennes. De même, les responsables des forces de police et les policiers appelés à participer à des opérations de maintien de la paix à l'étranger sont invités à suivre des cours de spécialisation en droit international humanitaire.

On signalera également la participation aux nombreux séminaires organisés sur les sujets en question par les différents instituts de formation de la police, tant indépendamment qu'en collaboration avec des instituts européens du même type, et la participation à des réunions ad hoc impulsées par des organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies, l'OSCE et, surtout, le Conseil de l'Europe.

Dernier point, mais non le moindre, les forces de police italiennes – représentées par un fonctionnaire du Département de la sécurité publique – sont associées au "Réseau des coordonnateurs de la police et des droits de l'homme", qui impulse diverses initiatives en vue d'optimiser les efforts faits par les agents du personnel de sécurité pour s'adapter au nouvel environnement créé par une société multiethnique.

- Europe : Moscou, Varsovie, Kiev, Istanbul, Tirana, Sarajevo, Belgrade, Budapest, Prague;
- Afrique : Accra, Lagos, Dakar, Nairobi, Addis-Abeba, Casablanca, Le Caire;
- Asie : Téhéran, Amman, Doubaï, Abou Dhabi, Bahreïn, Karachi, Islamabad, Colombo, Bangkok, New Delhi, Kuala Lumpur, Singapour, Pékin, Hong Kong;
- Amérique : Lima, Quito, Caracas, La Havane, Saint-Domingue, Rio de Janeiro, São Paulo, Bogotá.

55. Pour aider à mieux comprendre le phénomène de l'immigration clandestine, on a élaboré les statistiques ci-après sur les mesures de renvoi ou d'expulsion adoptées et les accords de réadmission conclus par l'Italie.

**Étrangers refoulés à la frontière ou expulsés du territoire national**

<i>Étrangers</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005 (31.08.2005)</i>
Refoulés à la frontière	37 656	24 202	24 528	12 763
Expulsés du territoire national	50 845	40 951	35 437	23 428

**Migrants clandestins ayant débarqué sur les côtes italiennes**

	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Débarqués à Lampedusa	356	447	923	9 669	8 819	10 497	14 855
Débarqués en d'autres endroits de la Sicile	1 617	2 335	4 581	8 556	5 198	3 097	7 969
Débarqués dans les Pouilles	46 481	18 990	8 546	3 372	137	18	19
Débarqués en Calabre	1 545	5 045	6 093	2 122	177	23	88
Débarqués en Sardaigne	0	0	0	0	0	0	8
Total	49 999	26 817	20 143	23 719	14 331	13 635	22 939

56. Dans la mer territoriale et dans la zone contiguë, une embarcation de la police qui repère un bateau impliqué dans le transport illicite de migrants peut, dans certaines conditions, procéder à l'inspection de cette embarcation et la "saisir en l'accompagnant dans un port national". Le pays peut prévoir diverses modalités d'intervention dans le cadre de sa collaboration avec d'autres États et conformément au droit international en vigueur. Elles ne consistent pas simplement à arraisonner l'embarcation ou à la rapatrier vers l'État d'origine, comme indiqué dans le rapport, mais plutôt à collaborer de manière plus efficace, aux niveaux national et international, à la gestion des courants migratoires empruntant la voie maritime.

57. L'allégation selon laquelle l'Italie aurait débouté du droit d'asile des immigrants ayant débarqué sur l'île de **Lampedusa** est sans fondement. Le Centre d'assistance basé à Lampedusa

est chargé de fournir des services de sauvetage et de soins d'urgence aux migrants naufragés, qui sont ultérieurement transférés, sous la supervision du Département de la sécurité et de l'ordre public du Ministère de l'intérieur, dans d'autres centres. Quant à l'exactitude des registres d'entrée et de sortie des ressortissants étrangers qui passent par le Centre de Lampedusa, il importe de souligner que le Conseil d'administration du Centre enregistre les noms des personnes nouvellement arrivées et les données personnelles, y compris les dossiers judiciaires, les concernant, et établit un rapport hebdomadaire détaillé (indiquant des données telles que le nombre de personnes accueillies) qu'il envoie au Département des libertés publiques et de l'immigration. Le Conseil d'administration est ainsi judiciairement responsable de la validité et de l'exactitude des données figurant sur les registres en question.

58. Au sujet de "l'identification des étrangers expulsés", il importe de noter ce qui suit : en dépit de la très forte pression aux migrations clandestines exercée par des gangs, l'action administrative visant les immigrants a toujours été fondée sur le respect scrupuleux de la légalité et un examen attentif de chaque cas. Toutes les personnes ayant débarqué clandestinement à Lampedusa ont été identifiées et ont eu la possibilité de déposer une demande d'asile politique en démontrant qu'ils avaient fait personnellement l'objet de persécutions dans leur pays d'origine ou de résidence. Les familles n'ont pas été séparées et ont été transférées dès que possible dans des centres mieux équipés. Les mineurs ont été immédiatement transférés et remis aux bons soins d'organes locaux où ils bénéficient d'une protection et d'une assistance. Ceux qui ont déclaré souhaiter déposer une demande d'asile politique ont été transférés en grand nombre dans des centres nationaux créés pour accueillir les réfugiés. Dans le cadre d'actions violentes et organisées, certains d'entre eux se sont enfuis de ces structures avant l'achèvement des procédures les concernant. Tous les immigrants en situation irrégulière expulsés vers la Libye ou l'Égypte ont été rapatriés dans leur pays d'origine et n'ont pas eu à subir de mauvais traitements<sup>9</sup>.

59. On prévoit de signer prochainement un décret interministériel (intérieur, travail et politiques sociales, économie et finances). Ce décret confèrera à l'actuel Centre de Lampedusa le caractère de centre de premier accueil et de sauvetage, conformément au Décret-loi N° 451 du 30 octobre 1995, devenu la Loi 563/1995 (ce que l'on a appelé la Legge Puglia). Il découle du nouveau statut juridique de ce Centre que les immigrants doivent y séjourner uniquement pendant une période strictement nécessaire avant leur transfert dans un Centre d'identification (dans le cas des demandeurs d'asile potentiels) ou un Centre de séjour temporaire (dans le cas des personnes expulsables), de façon à ne pas surpeupler le Centre ou créer des dysfonctionnements dans la prestation des services. Le statut juridique du Centre sera donc progressivement adapté à la fonction qu'il a toujours exercée sous la pression croissante des courants migratoires. Le système de transfert des immigrants clandestins s'en trouvera amélioré, ce qui permettra de ne pas dépasser la capacité d'accueil maximale du Centre (300 personnes).

60. Au nombre des autres initiatives lancées pour améliorer l'accueil des immigrants, on peut mentionner le renouvellement de l'accord passé avec l'organisation « Misericordia » ainsi que la décision d'acheter le terrain contigu au Centre de Lampedusa pour y construire de nouvelles

---

<sup>9</sup> On a pris prétexte des mesures adoptées à la suite du débarquement à Lampedusa d'un très grand nombre d'immigrants clandestins en octobre 2004, puis à nouveau en mars 2005, organisé dans les plus petits détails par de puissants groupes de malfaiteurs opérant en Libye, pour faire de vifs reproches à l'administration nationale. L'Italie a été accusée de graves violations de la législation internationale (et nationale) relative au traitement des ressortissants étrangers, notamment pour ce qui est du "respingimento" vers la Libye conformément à l'article 10 du Texte de synthèse sur l'immigration.

infrastructures sanitaires. S'agissant des services d'hygiène de ce Centre, on a récemment approuvé des travaux de rénovation (10 nouvelles douches ont été construites). Par ailleurs, des travaux destinés à améliorer et à réadapter le Centre ont également été approuvés, conformément aux propositions du *Prefetto* d'Agrigente, basées sur un plan préliminaire présenté par le Service du génie civil d'Agrigente. Dans ce cadre, selon un DCPM (voir Ordonnance de la Protezione Civile, N° 3476/2005), un commissaire adjoint a été nommé à Lampedusa afin d'organiser toutes les activités visant à acquérir des structures d'accueil adéquates pour les immigrants clandestins. Il est chargé de coordonner et de faciliter les liens entre toutes les administrations concernées. Un autre secteur, parallèlement à celui-ci, a été sélectionné pour la construction d'un camp provisoire au cas où une situation d'urgence frapperait les immigrants en attente de transfert.

61. L'application de ces mesures urgentes se doublera de la construction d'un nouveau Centre dans un secteur occupé jusqu'à présent par des casernes de l'armée. Après une certaine résistance, la communauté locale a fini par accepter ce projet. Il s'agit de mettre sur pied le nouveau centre avant l'année prochaine. Par ailleurs, un nouveau centre de séjour temporaire sera érigé à Trapani et occupera la propriété publique de Milo; il pourra accueillir 200 personnes. La planification préliminaire est en cours. De plus, on lancera les trois initiatives suivantes pour améliorer la capacité d'accueil de la Sicile : i) la construction à Porto Empedocle d'une tensostructure pour les soins d'urgence et les activités d'accueil; ii) la réorganisation et la réouverture du centre d'Agrigente; iii) l'agrandissement et la rationalisation du centre de Caltanissetta, qui deviendra une structure multifonctionnelle moderne de gestion des courants migratoires.

62. Comme suite à une demande expresse de création d'un service relevant de la *Questura* d'Agrigente au CPTA de l'île de Lampedusa, le Ministère de l'intérieur a déjà ordonné d'étoffer les effectifs de la police d'État au Centre de séjour et d'assistance temporaires de Lampedusa. On notera qu'afin de simplifier les procédures administratives concernant l'identification des ressortissants étrangers et de faire en sorte que les étrangers présents dans les centres soient bien informés sur les droits que leur reconnaît la législation sur l'immigration et l'asile, l'administration compétente a déjà ordonné une augmentation des effectifs de la police d'État au Centre de séjour et d'assistance temporaires de Lampedusa pour accomplir les tâches liées à l'arrivée d'immigrants clandestins dans l'île.

63. Dans cet esprit, s'agissant plus particulièrement des activités des forces de carabinieri, on notera que la division de carabinieri basée dans l'île de Lampedusa a été déployée uniquement pour exécuter des tâches de surveillance à l'intérieur et autour du Centre d'accueil. Elle est chargée d'assurer l'ordre public au sein de la communauté, d'empêcher d'éventuelles évasions et d'éventuels actes de violence parmi les personnes qui séjournent au Centre et ne sont pas ressortissantes d'un pays membre de l'UE, etc. Les tâches administratives (identification et photocatalogage) et les enquêtes liées au débarquement d'étrangers sur les côtes sont du ressort de la police d'État.

64. Au nombre des initiatives prises pour améliorer les conditions de séjour des immigrants au Centre de Lampedusa, s'agissant en particulier des soins médicaux et de l'assistance psychologique offerts dans ce Centre, la convention de gestion de l'installation en vigueur pour 2006 expose clairement les caractéristiques du centre médical, qui, en cas d'un effectif de 500 personnes séjournant dans le Centre, assure les services permanents d'un médecin et d'un service médical dispensé par un personnel qualifié, et dispose de plusieurs ambulances. Dans le cas de pathologies particulières, le personnel médical prend immédiatement contact avec le *Poliambulatorio* (centre de santé) de Lampedusa et, en cas de besoin, les malades sont transférés

par hélicoptère vers l'hôpital le plus proche. De plus, afin d'assurer aux immigrants débarqués une assistance sociale et humanitaire plus rapide, la *Prefettura* d'Agrigente a signé en 2004 un mémorandum d'accord avec *Médecins sans frontières*, qui est toujours en vigueur. Cette organisation est habilitée à procéder à un examen préliminaire des immigrants clandestins afin d'appliquer des mesures spécifiques et d'assurer des conditions d'hygiène adéquates au Centre de Lampedusa. Récemment, *Médecins Sans Frontières (MSF)* a demandé, dans le cas d'affections graves dépistées lors du premier examen, à être autorisée à étendre son activité d'assistance même au *Poliambulatorio* de l'île. À cette fin, et afin d'établir un éventuel mémorandum d'accord sur la coopération future, l'*ASL* (centre de santé local) et *MSF* ont pris des contacts préliminaires. Cette requête ayant été acceptée, elle fera l'objet d'un mémorandum d'accord à signer par le *Préfet* d'Agrigente.

65. S'agissant des relations entre l'Italie et la Libye, il convient de mentionner l'accord signé à Rome le 13 décembre 2000 sur la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine. Cet accord est entré en vigueur le 22 décembre 2002 (Journal officiel de la République italienne – Communication N° 111, 15 mai 2003).

66. Sur cette base, les deux ministres de l'intérieur ont engagé plusieurs consultations, en particulier pendant le second semestre de 2003, en vue de mener un programme de coopération technique avec les autorités libyennes, assorti de différentes formes de collaboration pour lutter contre l'immigration clandestine. Il s'agit d'améliorer les capacités institutionnelles libyennes en matière de gestion de l'immigration et de dispenser à la police libyenne une formation plus efficace conforme aux normes européennes. Les clauses de ces accords de coopération n'ont jamais été un mystère. On peut consulter sur le site Web du Ministère de l'intérieur plusieurs communiqués de presse (parmi lesquels les communiqués de presse du ministre italien Pisanu datés du 27 septembre 2004, du 12 octobre 2004, du 25 novembre 2005 et du 19 janvier 2006) sur la coopération avec la Libye dans le domaine des migrations ([www.interno.it](http://www.interno.it)). De plus, le Ministre de l'intérieur a présenté des informations détaillées sur cette collaboration bilatérale devant le Parlement (auditions du 8 octobre 2004 et du 29 juin 2005). Toujours devant le Parlement, et avant les interventions précitées du Ministre Pisanu, deux sous-secrétaires d'État, MM. Ventucci et Antonione, avaient expliqué la teneur de ces accords (voir les résumés des sessions parlementaires du 19 juin et du 10 décembre 2003). En fait, des initiatives ont été lancées dans les domaines suivants : i) formation professionnelle; ii) aide au renvoi des migrants clandestins dans des pays tiers; iii) fourniture de biens et de services; iv) création de centres de rétention pour migrants clandestins conformément aux normes européennes; v) coopération opérationnelle et en matière d'enquête.

67. Par ailleurs, il convient de signaler que la quasi-totalité des étrangers renvoyés en Libye – après le "respingimento" conformément à l'article 10 du Texte de synthèse sur l'immigration – sont de nationalité égyptienne. Chaque retour en Libye a impliqué la planification et la surveillance – par l'Italie – du renvoi des personnes concernées dans leur pays d'origine. Toutes les opérations ont été menées à bien dans les délais. Les autorités égyptiennes ont confirmé la nationalité de leurs ressortissants et les ont autorisés à rentrer en Égypte depuis la Libye. Aucun cas de mauvais traitements n'a été signalé, que ce soit en Italie ou à notre ambassade à Tripoli.

68. En fait, l'Italie a engagé l'Union européenne à prêter davantage attention à la situation libyenne, dans la mesure où la Libye représente de nos jours le plus important bassin de transit des courants migratoires à destination de l'Europe. Le 3 juin 2005, le Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) a approuvé certaines propositions italiennes et adopté un document final

(ASIM 24 RELEX 291) en vue d'engager un dialogue et de promouvoir la coopération entre l'UE et la Libye. Ce document tient compte de l'action menée par l'Italie et prévoit un certain nombre d'initiatives, déjà lancées, au niveau bilatéral.

69. L'Italie appuie depuis longtemps l'engagement libyen d'intensifier la coopération dans le domaine des migrations, sur la base d'une évaluation approfondie des diverses politiques concernant les pays arabes et africains en matière de traitement des ressortissants étrangers. La politique arabo-libyenne et africaine repose sur un esprit de fraternité avec ces pays et sur l'absence absolue d'intentions répressives à l'égard des migrants clandestins. Ces dernières années, le Gouvernement libyen a adopté une série de mesures visant à revitaliser l'Organisation de l'unité africaine et à lancer des initiatives d'appui aux pays voisins. À cet égard, on peut mentionner, par exemple, le Forum de la Communauté des États sahélo-sahariens (COMESSA) ainsi que l'aide humanitaire à la population du Darfour acheminée par Bengasi, l'oasis de Koufra et les pistes du désert entre la Libye et le Soudan.

70. En coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Italie élabore actuellement un projet "À travers le Sahara", financé à l'aide de fonds de l'AENEAS en vue de développer la coopération régionale et d'améliorer la capacité institutionnelle de la Libye et du Niger dans le domaine de la gestion des frontières et dans celui de la lutte contre les migrations illégales.

72. Les articles 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies et 1-sexies, qui ont été repris dans les articles 31 et 32 de la Loi N° 189/2002, ont sensiblement modifié la procédure d'acceptation des demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées par des ressortissants étrangers et le traitement et l'évaluation de ces demandes.

73. Après avoir exposé les règles générales, la loi prévoit que les modalités opérationnelles devraient être énoncées sous la forme d'un règlement. Concrètement, le nouvel article 1-bis institue les Centres de séjour et d'assistance temporaires à l'intention des personnes qui déposent une demande d'asile conformément à la Loi N° 189/2002 précitée.

**Centres de séjour et d'assistance temporaires, 2004**

<i>Lieu</i>	<i>Effectif</i>
Agrigente	110
Brindisi	180
Catanzaro	75
Lecce - "Regina Pacis"	180
Modène	60
Rome	300
Bologne	96
Caltanissetta	96
Crotone	129
Milan	140
Raguse	60
Turin	78

**Ouverture prochaine**

<i>Lieu</i>	<i>Effectif</i>
Bari	200
Foggia	220
Trapani	220

**Centres de sauvetage et d'assistance**

<i>Lieu</i>	<i>Effectif</i>
Lampedusa	186
Lecce-Otrante	75

**Admissions dans les Centres de sauvetage et d'assistance en 2003 et 2004**

<i>Années</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>HF</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>HF</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>HF</i>
2003	1 464	68	1 532	1 342	648	1 990	2 806	716	3 522
2004	1 517	70	1 586	1 476	803	2 279	2 993	873	3 866

74. Le paragraphe 1 du nouvel article 1-quater dispose que “Des *Commissions locales* de reconnaissance du statut de réfugié sont créées dans les bureaux des préfets/bureaux de l’administration locale précisés par le règlement”.

75. Le nouvel article 1-quinquies stipule que les dispositions régissant les “arrangements” concernant le fonctionnement de la *Commission nationale* sont fixées par le règlement.

76. En fait, tandis que la Commission nationale (dont la composition est indiquée dans le Décret présidentiel adopté le 8 février 2005) siège à Rome, les Commissions locales sont implantées dans les municipalités suivantes : *Gorizia, Milan, Rome, Foggia, Syracuse, Crotone, Trapani*. La création de ces instances réparties sur l’ensemble du territoire national et chargées d’examiner les demandes de reconnaissance en fonction de critères de compétence territoriale a répondu à la nécessité de réduire les délais pour offrir de meilleures garanties au demandeur. Avec une Commission centrale unique, le délai était considéré comme trop long, et cette longueur causait certains problèmes.

77. Faisant suite à la demande d’informations précises sur le nombre de demandes de reconnaissance du statut de réfugié déposées entre 2002 et 2004, nous présentons les données ci-après :

2002 – 17 000 demandes reçues

2003 – 13 900 demandes reçues

2004 – 9 700 demandes reçues

2005 – 9 400 demandes reçues (y compris les demandes reçues par les Commissions locales entre avril et décembre)

78. Pour mettre ces dispositions en application et compte tenu de l'étendue des changements apportés au cadre législatif, le présent règlement énonce des règles spécifiques qui remplacent celles qu'avait fixées le Décret présidentiel N° 136 du 15 mai 1990 qui avait donné effet au Décret-loi N° 416/1989 confirmé par la Loi N° 39/1990. Cela a été jugé nécessaire afin de coordonner les dispositions précédentes avec le nouveau système réglementaire et organisationnel prévu par le Texte de synthèse N° 286/1998.

79. Le nouveau règlement a institué de nouveaux acteurs, tels que les commissions locales ou territoriales; il a changé le nom, le rôle et les attributions de la Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié, devenue la Commission nationale pour le droit d'asile, et a prévu un nouveau concept, celui de "rétention" des demandeurs d'asile dans des centres spéciaux lorsque certaines conditions sont réunies.

80. Pour élaborer le règlement, on a tenu compte des propositions formulées par des organismes et associations de protection des intérêts des demandeurs d'asile et des réfugiés et, en particulier, des thèses exprimées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et, bien que dans les limites des pouvoirs de régulation appliqués uniquement à la mise en oeuvre de la Loi N° 189/2002, par la Directive du Conseil de l'Union européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, approuvée lors de la réunion du Conseil du 27 janvier 2003. Aux fins de l'application de cette Directive 2003/9//CE, l'article 11 du Décret-loi N° 140 du 30 mai 2005 prévoit que le demandeur d'asile peut travailler si sa demande n'a pas été examinée, pour une raison indépendante de sa volonté, dans les six mois qui suivent son dépôt.

81. En application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, appliquée en Italie par le biais de la Loi N° 722 du 24 juillet 1954, l'article 32 de la Loi N° 189/2002 fait un sort particulier aux demandes de reconnaissance du statut de réfugié qui impliquent une "rétention" des intéressés dans des centres d'identification ou des centres de séjour et d'assistance temporaires. La loi prévoit deux procédures différentes selon que le demandeur d'asile est retenu ou non :

- La procédure *simplifiée*, appliquée aux demandeurs obligatoirement retenus dans les centres; et
- La procédure *ordinaire*, appliquée à toutes les personnes qui ne sont pas envoyées dans les centres et auxquelles est délivré un permis de séjour valable aux fins de l'examen de leur demande.

82. Concrètement, l'article 1-bis du Décret-loi N° 416/1989, confirmé par la Loi N° 39/1990, distingue deux types de "rétention" dans les centres d'identification : l'un *obligatoire* et l'autre facultatif, et définit les circonstances dans lesquelles la "rétention" *facultative* est possible (Article 1-bis§1) et les cas dans lesquels la "rétention" du demandeur d'asile est obligatoire (Article 1-bis§2).

83. Cette disposition vise à mettre en place les structures d'accueil des demandeurs d'asile autres que celles appelées centres de séjour et d'assistance temporaires (CSAT), lesquels ont pour objet de "retenir" les étrangers qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion ou de renvoi, ou les étrangers expulsés qui ont formé un recours en reconnaissance du statut de réfugié; cela tend à indiquer que les *centres d'identification* devraient avoir leurs caractéristiques propres qui les

différencient des structures prévues dans le Texte de synthèse N° 286/1998 pour les étrangers en attente d'expulsion.

84. Les CSAT ont été créés pour accueillir les étrangers en attente d'expulsion ou les demandeurs du statut de réfugié déjà expulsés dont la demande est à l'examen. Des mesures de réorganisation ont été prévues ou prises dans le cas des centres suivants : Lampedusa, Bologne, Brindisi, Caltanissetta, Lecce-Otrante, Milan, Modène, Rome, Turin, Trapani-Serraino et Vulpitta. Quant aux nouvelles infrastructures, un centre de 220 places a été construit à Foggia et un nouveau centre de 200 places sera bientôt opérationnel à Bari. Dans la partie nord-est de l'Italie, un nouveau centre (CSAT) ouvrira ses portes à la fin de 2005 à Gradisca d'Isonzo (Gorizia), avec une capacité d'accueil de 252 personnes. Dans cet ordre d'idées, les autorités locales sont en train de recenser les sites où il serait éventuellement possible d'ouvrir de nouveaux centres. Cette recherche de sites s'est déjà heurtée à certaines difficultés socioéconomiques, mais l'effort de planification se poursuit. Les autorités compétentes songent actuellement à l'aéroport désaffecté de Milo dans la municipalité de Trapani, qui pourrait accueillir 200 personnes. Par ailleurs, les préfetures ont entrepris d'ériger et de trouver les structures adéquates – les UTG – en concluant des mémorandums d'accord avec des associations, des organismes ou le secteur privé; ce sont notamment le Centre Caritas à Gorizia (32 places); Lo Tavernola de Côme, géré par la Croix-Rouge (200 places) et le Centre Benincasa à Ancône (40 places)<sup>10</sup>. Ce réseau peut accueillir un maximum de 3 250 personnes – chiffre qui inclut la capacité d'accueil des autres centres d'accueil gouvernementaux créés dans le pays, afin de faire rapidement face aux situations d'urgence. De plus, le Ministère de l'intérieur a prévu de fournir aux centres existants des structures préfabriquées<sup>11</sup>.

85. En ce qui concerne les Centres d'accueil, les dispositions en vigueur – le Décret-loi N° 451/1995, devenu la Loi N° 563/1995 – habilite le Ministère de l'intérieur à prendre des mesures d'assistance et d'intervention rapide, notamment au moyen d'infrastructures adéquates, afin d'assurer les premiers soins aux étrangers clandestins en attente d'identification ou, éventuellement, d'expulsion. En particulier, l'article 14, alinéa 1, du Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002 dispose que le séjour peut être organisé dans le centre le plus proche en fonction des disponibilités. Cette incorporation dans le système antérieur permet d'assurer un accueil dans des locaux améliorés, tandis que dans le passé, on ne se souciait pas des disponibilités : la règle voulait que l'on organise le séjour dans le centre le plus proche, même s'il était surpeuplé.

86. Pour ce qui est du respect des droits fondamentaux des migrants hébergés dans les Centres de séjour et d'assistance temporaires (CSAT), le Ministère de l'intérieur (Département des

---

<sup>10</sup> En réalité, ce sont des "Centres d'accueil non gouvernementaux" établis en application de l'article 2 du Décret-loi n° 451/1995, devenu la Loi n° 563/1995 (la loi dite "Legge Puglia") afin de garantir les soins d'urgence aux immigrants arrivés clandestinement en Italie.

<sup>11</sup> Les CSAT pour immigrants sont destinés au séjour des ressortissants de pays non membres de l'UE, comme le prévoit le Texte de synthèse sur l'immigration n° 286/1998 (article 14) modifié et incorporé dans la Loi n° 189/2002 (article 12), de façon à les distinguer des migrants clandestins à l'intérieur des frontières nationales, en mettant à exécution les mesures d'expulsion. Les centres ci-après sont actuellement utilisés : 1. Agrigente-Lampedusa; 2. Bologne; 3. Brindisi; 4. Caltanissetta; 5. Catanzaro; 6. Lecce; 7. Milan; 8. Modène; 9. Rome; 10. Turin; 11. Trapani; Crotone; Raguse. Quant aux conditions de vie et, d'une manière plus générale, au respect des droits de l'homme dans les centres, ils sont réglementés par le Texte de référence précité et le Décret ministériel appelé depuis la "Directive Bianco (30/8/2002)".

libertés publiques et de l'immigration) a élaboré en 2002 des "Directives" pour une meilleure gestion des Centres pour immigrants. Ce texte englobait la fourniture de services, prévoyait des normes adéquates et mettait en relief la nécessité de garantir les normes de conscience professionnelle les plus élevées parmi les membres des conseils de gestion, qui étaient tous parties prenantes du secteur social. Ledit Département supervise les préfectures concernées, en surveillant : le respect des différences culturelles, ethniques, religieuses et linguistiques; la fourniture d'une aide socio-sanitaire et d'un soutien psychologique adéquats<sup>12</sup>; la fourniture de conseils et d'une orientation juridiques (y compris le respect du droit à une aide juridictionnelle gratuite – l'État fournit les services d'un avocat aux immigrants démunis – article 97 c.p.p., aux services d'un interprète et d'un médiateur culturel, etc.)<sup>13</sup>; le respect des normes les plus élevées dans la fourniture de services aux particuliers (hygiène personnelle, alimentation, blanchissage, etc.) devant assurer une vie quotidienne décente. Ces préfectures doivent superviser par leurs propres moyens le bon fonctionnement des Centres, en particulier le respect des droits fondamentaux des immigrants, conformément à la Directive du Ministre de l'intérieur par intérim, M. Bianco, adoptée le 30 août 2000<sup>14</sup>.

87. Il est à noter, dans ce contexte, que la Directive Bianco susvisée prévoyait que "les représentants du HCR en Italie, avec l'autorisation du Ministère, sont habilités à se rendre dans les Centres chaque fois qu'ils en font la demande, sauf en cas de raisons tenant à la sécurité et au bon fonctionnement des Centres ..." <sup>15</sup>.

88. Tous les épisodes de mauvais traitements présumés dénoncés par les personnes séjournant dans les CSAT ont fait l'objet d'une enquête indépendante menée par l'autorité judiciaire selon les critères de l'appareil judiciaire existant, qui prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour pour "raisons de justice" aux ressortissants de pays tiers en attendant l'issue du procès pénal engagé

---

<sup>12</sup> Dans ce domaine, par exemple, on a pris des dispositions pour fournir aux CSAT des modules de confinement pour soigner les malades susceptibles d'avoir contracté une maladie transmissible et l'on a institué une coopération avec *Médecins sans frontières* en vue de venir en aide au personnel médical et autres personnels des conseils de gestion dans le cas de débarquements d'immigrants clandestins sur les côtes de l'île de Lampedusa et de Raguse.

<sup>13</sup> Les "Directives" font obligation aux conseils de gestion de fournir, dans le cadre des services de soins généraux aux particuliers à mentionner expressément dans tous les accords, des "informations sur la législation concernant l'immigration et les droits et devoirs des étrangers". Cette réglementation reprend le contenu de la Directive du 30 août 2000 (dite "Direttiva Bianco") prévoyant, entre autres droits civils garantis aux personnes accueillies dans les CSAT, le droit à l'information sur le statut juridique et les conditions de séjour des étrangers, le droit de se prévaloir d'une aide juridictionnelle gratuite et le droit de recevoir des informations générales sur le caractère de l'établissement où un ressortissant d'un pays tiers est retenu et sur les règles de la vie en commun qui y sont appliquées.

<sup>14</sup> Afin d'améliorer encore le niveau de sécurité dans les CSAT, le Ministre de l'intérieur a, le 15 mai 2005, publié une Directive contenant des "Consignes concernant la prévention des incendies et d'autres risques dans les Centres multifonctions pour immigrants". Cette Directive a été affichée sur le site Web du Ministère ([www.mininterno.it](http://www.mininterno.it)).

<sup>15</sup> Après avoir visité plusieurs Centres, le Comité européen pour la prévention de la torture (Conseil de l'Europe) a déclaré que les droits de l'homme y étaient respectés, sauf à Agrigente (CSAT ASI B9), que le Département a ultérieurement fermé et qui est actuellement en réorganisation. Le Chef du Département des libertés publiques et de l'immigration du Ministère de l'intérieur a, à l'occasion de la dernière visite du Comité européen en Italie, décidé, le 3 décembre 2004, conformément à la recommandation du Comité, la fermeture immédiate du Centre d'Agrigente. Dans le même esprit, le 30 mars 2005, à l'expiration du mémorandum conclu avec le conseil de gestion du Centre, le CSAT "Regina Pacis", implanté à Meledugno- Lecce, a également été fermé.

pour faire suspendre l'arrêté d'expulsion. Il faut dire d'emblée que les membres du Parlement ont accès, dans le cadre des fonctions découlant de leur mandat institutionnel, aux Centres de séjour et d'assistance temporaires pour immigrants clandestins.

89. L'ensemble de règles applicables aux autres acteurs habilités à se rendre dans ces centres figure dans le règlement d'application du Texte de synthèse N° 286/1998 – modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002 – Décret présidentiel N° 394/1999, et en particulier son article 21§7. Cet article mentionne expressément les types de personnes habilitées à pénétrer dans ces centres : membres du personnel de direction, forces de police, juges compétents, autorités de police, parents proches, avocats de personnes retenues et hébergées, ministres du culte, membres des représentations diplomatiques ou consulaires, membres d'associations de bénévoles et de coopératives habilitées à réaliser des activités d'assistance en application de l'article 22 du Décret présidentiel N° 394/1999 ou sur la base de projets de coopération ponctuels arrêtés avec le préfet de la province où tel ou tel centre est implanté. Cette disposition est justifiée par la nécessité de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes retenues, y compris leur droit au respect de leur vie privée.

90. Quant à la demande d'accès au Centre de Lampedusa faite par les représentants du HCR, on peut mentionner qu'elle a été acceptée. L'autorisation demandée le 4 octobre 2005 a été accordée deux jours plus tard, le 6 octobre 2005, pour les raisons susvisées. On a jugé que le risque pour la sécurité des personnes (ressortissants étrangers et personnel) était extrêmement élevé et que le maintien de l'ordre devait être considéré comme prioritaire par rapport à un accès retardé de deux jours. Au demeurant, le Centre de Lampedusa était souvent visité par des membres d'institutions italiennes ou étrangères. La dernière visite en date a été celle d'une délégation de parlementaires européens les 15 et 16 octobre 2005. Cette visite a suivi celle qu'avait faite le 28 juin une délégation de parlementaires européens appartenant à un parti de gauche. Récemment, le Centre a également reçu la visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Gil Robles, et de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des migrants, Mme Rodriguez Pizarro (en juin), ainsi que de parlementaires italiens. Le Ministère de l'intérieur et les trois organisations (HCR, OIM et Croix-Rouge italienne) négocient actuellement des accords bilatéraux ad hoc pour régler la coopération et les informations fournies par les ONG aux immigrants clandestins venant de débarquer sur les côtes italiennes. De plus, on étudie la possibilité de créer des antennes locales des trois ONG à proximité du Centre de Lampedusa (AG) qui seraient chargées de mener des activités d'information à l'intention des ressortissants de pays tiers débarqués en Italie dans le respect de leurs compétences institutionnelles propres.

#### **b) Les arrangements de “rétention”**

91. Les différences structurelles entre les deux types de centres portent également sur les arrangements de “rétention”, ce qui est confirmé par une référence expresse, dans l'article 1-bis§4 du Décret-loi N° 416/1989, confirmé dans la Loi N° 39/1999, à l'article 14 du Texte de synthèse N° 286/1998, concernant la “rétention” des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure d'expulsion ou de renvoi. Un argument supplémentaire en faveur de l'hypothèse formulée ici est l'absence dans la loi de disposition prévoyant la validation par les tribunaux de l'instruction du chef de la police ordonnant la “rétention” du demandeur d'asile dans le centre d'identification. Cette validation est toutefois expressément réglementée par le Texte de synthèse N° 286/1998, dont les dispositions sont réputées conformes à la Constitution (voir arrêt 105/2001 de la Cour constitutionnelle).

92. Conformément à l'article 1-bis§3 du Décret-loi N° 416/1989 confirmé par la Loi N° 39/1990, les arrangements de "rétention" dans le centre d'identification sont régis par des règles spécifiques qui tiennent compte de la situation particulière des demandeurs d'asile qui attendent qu'il soit statué sur leur recours en reconnaissance du statut de réfugié, ainsi que des dispositions adoptées par le HCR, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

93. Il convient de noter qu'au titre des conditions spéciales de "rétention" des demandeurs d'asile dans les centres d'identification, qui concernent essentiellement la protection des demandeurs eux-mêmes, la loi prévoit des conséquences précises en cas de départ non autorisé de ces centres. L'article 1-ter§4 du Décret-loi N° 416/1989, confirmé par la Loi N° 39/1990, considère automatiquement ce départ comme assimilable à un retrait de la demande de reconnaissance du statut de réfugié.

94. Après avoir ainsi indiqué le cadre législatif principal dans lequel s'inscrivent les règles régissant la "rétention", l'article 1-ter institue la "rétention" obligatoire dans les centres en tant que critère distinctif aux fins de l'application des règles régissant la procédure simplifiée, ou la procédure ordinaire d'examen des demandes de reconnaissance du statut de réfugié. Dans le cas des deux procédures, l'organe compétent est la commission locale de reconnaissance du statut de réfugié. Cette commission est chargée par la loi de se prononcer, au niveau local, sur les demandes présentées en application de la Convention de Genève. À ce titre, elle remplace l'organe précédent, unique, qui était la Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié, qui est devenue, en application de l'article 1-quinquies du Décret-loi N° 416/1989, confirmé par la Loi N° 39/1990, la Commission nationale pour le droit d'asile.

95. La disposition en vigueur, qui reprend l'approche retenue par le Parlement, régit les procédures et arrangements opérationnels tant des Commissions locales (Gorizia, Milan, Rome, Foggia, Syracuse, Crotone et Trapani) que de la Commission nationale.

96. Il y a lieu d'évoquer les pratiques juridiques et administratives adoptées sur la question. Dans le cadre juridique correspondant aux articles 10 et 13 du Texte de synthèse sur l'immigration, l'article 10§1 du Texte de synthèse N° 286/1998 dispose que "*la police des frontières renvoie (respingimento) les étrangers ayant franchi la frontière sans répondre aux conditions d'admission sur le territoire de l'État prévues dans le "Testo Unico"*". Toutefois, il convient de souligner qu'en application du § 4 du même article, "*(l)es dispositions des par. 1, 2, 3, ainsi que des par. 3 et 6 de l'art. 4 ne s'appliquent pas aux cas prévus par la législation en vigueur régissant l'asile politique, la reconnaissance du statut de réfugié et la prise de mesures de protection temporaires pour des raisons humanitaires*". On voit que le terme de "*respingimento*" susvisé ne correspond pas au terme internationalement reconnu de "refoulement". Les dispositions du Texte de synthèse sur l'immigration concernant le *respingimento* (article 10) sont très différentes de celles qui concernent l'expulsion (article 13). Outre la différence de traitement des deux cas (entrée tentée ou réalisée illégalement sur le territoire national dans le premier cas et présence effective dans le second), les conséquences du premier sont moins afflictives que celles du second : alors que les immigrants à qui l'admission sur le territoire est refusée sont autorisés à entrer légalement dans le pays à une date ultérieure (sous réserve de répondre aux conditions d'admission), cette possibilité est refusée aux personnes expulsées pendant une période de 10 ans à compter de l'application de l'arrêté d'expulsion. Les deux dispositions peuvent donner lieu à l'adoption d'une mesure de rétention des migrants dans des centres de séjour et d'assistance temporaires (article 14). La condition préalable à la rétention réside dans l'impossibilité pour le *questore* d'appliquer immédiatement une *mesure prévue à*

*l'art. 10* pour un certain nombre de raisons fixées par le texte. Si l'identité de l'étranger est établie, si l'assistance individuelle n'est pas nécessaire et que le transporteur et le titre de voyage sont disponibles, il n'est pas nécessaire que le *questore* prenne une mesure de rétention. Dans ce cas, les autorités de police mettent en oeuvre ce que l'on appelle "la mesure consistant pour la police à reconduire la personne à la frontière" (qui ne requiert pas une validation judiciaire). Il s'ensuit qu'en cas de débarquement clandestin, après une offre d'assistance, en dehors des cas où l'adoption de mesures de protection des migrants est prévue – comme dans le cas d'un risque éventuel de persécutions dans le pays d'origine ou de provenance –, la forme applicable de renvoi des étrangers clandestins est celle du respingimento, conformément à l'article 10 du Texte de synthèse susvisé. Quant à la non-notification de la *mesure prise en vertu de l'art. 10* à l'étranger concerné, on peut mentionner que la législation italienne prévoit que cette notification peut être faite sans recours à un acte formel, mais simplement par la remise d'une copie de la disposition en question.

97. Plus récemment, on peut mentionner que : 1. La Loi N° 272/2004 a pris en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle relatif au processus de validation de l'expulsion des étrangers. Cette Loi a donc modifié le dispositif antérieur applicable à l'étranger qui séjourne à l'intérieur des frontières nationales sans motif précis et sans considération de l'instruction d'avoir à quitter le territoire délivrée par l'autorité de police locale; 2. Le Décret présidentiel N° 334/2004, entré en vigueur en février 2005, a mieux défini les attributions de certains organes chargés de l'application des procédures de délivrance de visas (articles 4 et 5) ou de rejet de demandes de visa (article 6), ainsi que les formalités de délivrance du contrat de séjour (article 8) et les règles applicables aux permis de séjour (articles 10, 11 et 13), tout en prenant dûment en considération les conditions de la protection sociale (article 21) ou les cas dans lesquels l'expulsion et la *mesure prise en application de l'art. 10* sont interdites (article 22), ainsi que le séjour dans ce que l'on appelle un CSAT (article 20). Cet ensemble de règles, outre qu'il confirme implicitement la légitimité constitutionnelle de la mesure de rétention dans des centres de séjour temporaire prise à l'égard des personnes à expulser, renforce encore les instruments juridictionnels de protection des demandeurs d'asile. En fait, il prévoit que le juge de paix donne son avis sur la légitimité de l'expulsion uniquement après l'audition contradictoire des parties, la loi reconnaissant aux étrangers la possibilité de se faire assister par un avocat et/ou un interprète travaillant dans la langue de leur choix.

**c) Les dispositions régissant la rationalisation et l'interconnexion des communications des services gouvernementaux au sujet des questions d'immigration**

98. Les dispositions adoptées par la voie du Décret présidentiel N° 242 du 27 juillet 2004 ont pour objet de rationaliser l'utilisation des ressources informatiques et télématiques dans le traitement des données concernant l'immigration, le statut des étrangers en Italie et le droit d'asile, afin d'assurer l'interconnexion la plus poussée possible des archives informatisées existantes ou en voie de constitution. Il s'agit d'obtenir des informations précises et exactes sur les processus liés à l'immigration, y compris en ce qui concerne les demandes d'asile, de façon à fournir un appui informationnel fiable aux fins de l'examen des recours formés dans le cadre de la réglementation en vigueur et, en particulier, aux fins de l'immigration par les voies visées à l'article 18 de la Loi N° 189/2002, conformément aux règles visées par les Convention de Dublin et de Genève.

99. La décision du Conseil de l'UE du 8 juin 2004 établit le système d'information sur les visas, qui doit donner lieu à la mise en place d'un système d'échange de données entre États

membres. Ce système permettra aux autorités nationales habilitées de saisir et d'actualiser des données sur les visas et de consulter ces données par des moyens électroniques.

100. Dans le cadre législatif décrit plus haut, le Gouvernement a, par le biais de la directive publiée par le Ministre de l'intérieur, défini un mandant spécifique pour les autorités municipales en ce qui concerne les permis de séjour, sans préjuger des situations pouvant survenir en matière d'ordre public. Le Ministre a également donné l'assurance qu'il n'y aurait pas lieu de proroger ce mandat au titre du renouvellement des permis de séjour des immigrants en provenance de pays non membres de l'UE dans la mesure où tout ce que la partie intéressée aurait à faire est de déposer une demande; la possession de la preuve du dépôt de sa demande (le "récépissé") devrait être considérée comme prouvant la légalité de sa situation. De la sorte, les étrangers attendant la délivrance de leur permis de séjour pourront quitter le territoire italien à titre temporaire et y revenir. Cette disposition vise en particulier à permettre aux étrangers régulièrement présents en Italie de rentrer dans leur pays d'origine pour des raisons familiales.

101. Conformément à l'une de ses attributions, l'Organe national de coordination (ONC) des politiques d'intégration sociale des ressortissants étrangers du CNEL a développé la promotion et l'intégration, sous une forme systématique, des centres de surveillance de l'immigration régionaux et locaux et des bases de données correspondantes. Il a organisé à cette fin des rencontres entre responsables locaux et nationaux des différents systèmes, notamment en application du Décret présidentiel N° 242/2004, lequel investit le Ministre de l'intérieur de responsabilités en matière de rationalisation et d'interconnexion. À ce jour, l'ONC a organisé deux rencontres de ce type : la première avait pour but d'établir un plan d'action impliquant les sources régionales, provinciales et municipales d'informations sur cette nouvelle présence de ressortissants de pays non membres de l'UE en Italie, tandis que la seconde a impliqué les services du gouvernement central. Cette dernière rencontre a fait apparaître la nécessité de créer un groupe de travail pour élaborer des principes directeurs spécifiques et un document récapitulatif qui seront présentés en juin lors d'une manifestation organisée précisément à cette fin.

#### **d) La loi-cadre sur le droit d'asile**

102. Si la Loi N° 189/2002 et le règlement d'application correspondant ont permis de redéfinir la question de l'immigration, le présent rapport semble venir à point nommé pour examiner le Texte de synthèse approuvé par la Commission des affaires constitutionnelles. Ce texte vise à mettre en place un ensemble de règles régissant le droit d'asile et la protection humanitaire (en application de l'article 10§3 de la Constitution, selon lequel l'étranger qui se voit refuser dans son propre pays le droit de jouir des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne a le droit d'asile sur le territoire de la République, dans les conditions fixées par la loi).

103. Présenté le 12 juillet 2004 à la Chambre, pour examen, ce texte se propose d'instituer un cadre réglementaire respectueux des dispositions des conventions internationales auxquelles l'Italie est partie, en particulier celles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, ratifiée par l'Italie par la Loi N° 722 du 24 juillet 1954, et de la Convention de Dublin de 1990, mise en vigueur en Italie par la Loi N° 523 de 1992. On attend également beaucoup de l'adaptation prévue de la législation italienne au droit européen en vigueur dans ce domaine, dans la mesure où le Conseil des Ministres de l'UE a, en janvier et février 2003, adopté une directive énonçant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, ainsi qu'un règlement fixant les critères permettant de déterminer l'État membre ayant compétence pour examiner une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

104. Après avoir étudié ces objectifs, la Commission a, faisant office de rapporteure, examiné les six projets de loi présentés sur ce sujet et, à l'issue de réunions en sous-commission, élaboré le Texte de synthèse susvisé. L'économie du texte a, en dépit des modifications apportées après l'examen des amendements proposés, a été pour l'essentiel confirmée dans la version approuvée par la Commission et dont le Parlement se trouve actuellement saisi.

105. Le texte présenté à la Chambre a fait l'objet de deux questions. La première découlait du fait que le projet de loi 1238-A contenant des dispositions concernant la protection et le droit d'asile reprend pour l'essentiel le projet de loi N° 5381 présenté lors de la législature précédente, et qui avait pour objectif de compléter la réforme du cadre législatif régissant l'immigration et le statut des étrangers conformément à la Loi N° 40 du 6 mars 1998 et au Décret-loi N° 286 du 25 juillet 1998 remplaçant les éléments relatifs à l'asile de la loi précédente du 28 février. La seconde question a été inspirée par la constatation selon laquelle le Conseil européen de Tampere avait déjà, en 1999, pris l'initiative d'une définition d'une politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile. La Directive du Conseil relative à des normes minimales communes relatives à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres est en cours d'élaboration.

106. Toute décision sur cette question a donc été suspendue devant la nécessité d'harmoniser les procédures administratives et judiciaires des pays européens en matière d'octroi du droit d'asile afin de prévenir le "tourisme" des demandeurs d'asile, qui viserait les pays dont le cadre législatif était plus favorable à ces derniers.

107. Compte tenu de ce qui précède, l'Italie attend l'adoption d'une position unanime par l'Union européenne et le débat parlementaire a donc été différé jusqu'au moment où le cadre législatif aurait été harmonisé au niveau de l'UE et, partant, dans les États membres.

**e) Du Plan national en matière d'asile au Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés**

108. La Loi N° 189/2002 a prévu la création d'un "système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés".

109. On a mis en place le Fonds national pour les politiques et services d'asile en tant qu'élément de ce système. Ont accès à ce Fonds toutes les autorités locales fournissant des services au titre de l'accueil des demandeurs d'asile et de la protection des réfugiés et des ressortissants étrangers bénéficiant d'autres formes de protection humanitaire. Les initiatives lancées entre 2001 et 2003 par des conseils municipaux qui les ont financées par prélèvement sur le Fonds ont permis de fournir une aide à 4 265 ressortissants étrangers, pour la plupart des demandeurs d'asile, originaires du Moyen-Orient, de la Corne de l'Afrique, des Balkans et de l'Afrique, dont 2 880 hommes (2 269 adultes et 611 mineurs) et 1 385 femmes (855 adultes et 530 mineures). Parmi ces personnes, il y avait 2 148 demandeurs d'asile, 728 réfugiés et 534 bénéficiaires de protection humanitaire, et 855 personnes attendaient de pouvoir exercer leur droit de recours, avaient formé un recours ou étaient en possession de documents délivrés par la *questura* et attendaient la suite donnée à leur demande d'asile. La plus forte proportion des conseils municipaux en question se trouvaient en Italie du Nord (20), avec une proportion importante (14) en Italie centrale, 12 dans le Sud et 4 dans les îles. Différents types de structures d'accueil étaient concernés : centres communautaires, logement supervisé et appartements.

110. En 2003 et 2004, on a maintenu les services déjà en place, comme prévu par le Fonds européen pour les réfugiés. Le décret du Premier Ministre N° 3326 du 14 novembre 2003 a abouti à la prise de “nouvelles mesures extraordinaires et urgentes pour combattre et gérer l’immigration”<sup>16</sup>. L’article 3 du décret prévoit expressément que le Ministre de l’intérieur doit prendre, par dérogation au Texte de synthèse, les décrets concernant les prélèvements à effectuer sur le Fonds pour assurer la continuité des initiatives et services existants. Somme toute, on prévoit la possibilité de fournir un appui financier aux initiatives existantes en fonction de modalités d’allocation déjà mises en application par le premier décret de distribution pris en 2003.

111. Le 29 avril 2003, la Conférence des régions a approuvé le projet de décret pris par le Ministre de l’intérieur au sujet des prélèvements à effectuer sur le Fonds. Cette approbation était assortie de propositions de modifications à apporter aux modalités de distribution (coût journalier par personne, renforcement des assurances concernant le maintien des initiatives et services gérés par les centres d’accueil, accélération de la procédure de publication des règlements d’application de la Loi N° 189/2002).

112. De plus, le Département des libertés publiques et de l’immigration du Ministère de l’intérieur a publié, le 1<sup>er</sup> juin 2004, une circulaire relative à l’enregistrement imminent auprès de la Cour des comptes du premier décret concernant les prélèvements à effectuer sur le Fonds national pour les politiques et services d’asile. Le texte affectera aux conseils participant au système de protection – qui a remplacé le Plan national en matière d’asile –, conformément à l’article 32 de la Loi N° 189/2002, pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril 2004, des contributions dont le montant sera basé sur un taux de 18,52 euros par personne et par jour. La circulaire précise également que le maintien des initiatives entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 2004 sera garanti par le versement au Fonds de 5 millions d’euros supplémentaires, en application de l’article 80 de la Loi de finances pour 2003. Du fait de ce versement et de la récente affectation d’une portion du Fonds européen pour les réfugiés au titre de 2003, le nombre des places de centre d’accueil pour lequel les conseils peuvent obtenir un financement (par rapport à la capacité fournie par les conseils eux-mêmes) a augmenté de plus de 200, pour passer à 1 536.

**Liste des autorités locales bénéficiant de prélèvement effectués sur le Fonds national pour les politiques et services d’asile (1<sup>er</sup> mai 2004 – 31 décembre 2004)**

<i>Villes</i>	<i>Capacité d’accueil</i>	<i>Montant</i>
Agrigente*	155	189 922.60
Aviano	41	186 033.40
Badolato**	36	95 192.80
Bitonto	50	226 870 00
Borgo S. Lorenzo	25	113 435.00
Caronno Pertusella	30	136 122.00

<sup>16</sup> On mentionnera à cet égard le Décret-loi n° 35/2005 du 14 mars 2005 contenant des "dispositions urgentes concernant le Plan d’action en faveur du développement économique, social et local", dont l’article 1§5 prévoit “la création au Ministère de l’économie et des finances d’un fonds spécial de 34 180 000 euros pour 2005, de 39 498 000 euros pour 2006, de 38 700 000 euros pour 2007 et de 42 320 000 euros à partir de 2008, au titre des dépenses à prévoir en rapport avec la mise en place du système d’information sur les visas, aux fins de combattre le crime organisé et l’immigration clandestine par l’échange, par les États membres de l’Union européenne, de données sur les visas en application de la Décision du Conseil 2004/512/CE du 8 juin 2004”.

<i>Villes</i>	<i>Capacité d'accueil</i>	<i>Montant</i>
Catane	36	163 346.40
Celleno	28	127 047.20
Chiesanuova	42	190 570.80
Cisa Asti Sud	30	136 122.00
Côme	33	149 734.20
Crémone	12	54 448.80
Florence	50	226 870.00
Forlì	23	104 360.20
Gênes	60	272 244.00
Gorizia	15	68 061.00
Isola Capo Rizzuto	40	181 496.00
Ivrea	21	95 285.40
Lecco	20	90 748.00
Lodi	16	72 598.40
Lucera	32	145 196.80
Malo	18	81 673.20
Matera	12	54 448.80
Modène	68	308 543.20
Monopoli	15	68 061.00
Ostuni	12	54 448.80
Parme	18	81 673.20
Perugia	27	122 509.80
Pisa	12	54 448.80
Poggio A Caiano	47	213 257.80
Pontedera***	37	189 348.48
Raguse	30	136 122.00
Ravenne	50	90 748.00
Rieti	30	136 122.00
Rosignano Marittimo	18	81 673.20
Rovigo	12	54 448.80
Serrapetrona	30	136 122.00
Sessa Aurunca	18	81 673.20
Sesto Calende	10	45 374.00
Sezze	30	136 122.00
Syracuse	35	158 809.00
Todi	15	68 061.00
Turin	65	294 931.00
Trieste	53	240 482.20
Udine	54	245 019.60
Venise	105	476 427.00
Total	1 536	6 863 123.08

\* La capacité d'accueil du projet d'Agrigente est de 20 places du 1<sup>er</sup> mai au 31 juillet et de 55 places du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre 2004.

\*\* La capacité du projet de Badolato est de 16 places du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre et de 36 places du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre 2004.

\*\*\* La capacité du projet de Pontedera est de 56 places du 1<sup>er</sup> mai au 30 juin et de 37 places du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2004.

113. De la sorte, l'expérience acquise grâce au Plan national en matière d'asile a été bien mise à profit. Ce Plan était le premier à fournir des services systématiques d'accueil et d'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Il a reçu en 2001 le soutien du Ministère de l'intérieur, du HCR et de l'Association nationale des conseils municipaux d'Italie (ANCI).

114. Afin de rationaliser et d'optimiser le système de protection des demandeurs d'asile, des réfugiés et des ressortissants étrangers détenteurs de permis délivrés pour des raisons humanitaires, et de faciliter la coordination au niveau national des services d'accueil locaux, le Ministère de l'intérieur a créé le Service central d'information, de promotion, de conseils, de suivi et d'appui technique à l'intention des autorités locales assurant des services d'accueil. La Loi N° 189/2002 a confié la gestion de ce Service à l'ANCI, reconnaissant ainsi le rôle essentiel joué par les autorités locales dans les services locaux, ainsi que la fonction de l'ANCI qui consiste à coordonner l'action de ces autorités et à organiser leur coopération, comme on va le voir plus loin.

1) *Services d'accueil et de protection des demandeurs d'asile*

115. D'un bout à l'autre du pays, les autorités locales qui font partie du Système de protection fournissent des services d'accueil et de protection aux demandeurs d'asile qui attendent la fin de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. L'admission dans les centres d'accueil du Système – jusqu'à ce que toutes les places disponibles au niveau national aient été prises – est organisée par le Service central sur recommandation des projets locaux individuels ou des organismes tiers (bureaux des préfets, bureaux de la *questura*, associations).

116. Pendant la période qu'ils passent dans les centres d'accueil, les intéressés bénéficient d'un certain nombre de services, dont l'inscription au service national de santé, l'inscription à l'école, dans le cas des enfants, et à des cours d'alphabétisation, dans le cas des adultes, et l'accès à des informations juridiques sur les procédures de demande d'asile.

2) *Appui à l'intégration sociale et économique des réfugiés*

117. Les autorités locales fournissent aux réfugiés et aux détenteurs de permis de séjour pour raisons humanitaires ou de protection temporaire des services devant leur permettre de s'intégrer pleinement et de façon autonome au sein de la communauté locale. Concrètement, il s'agit de mettre à leur disposition des moyens de formation et de recyclage pour favoriser leur accès à l'emploi, et de faire coopérer tous les acteurs du secteur du logement (agents immobiliers, bureaux de logement des conseils locaux, associations de petits propriétaires ou de locataires) à la recherche de solutions de logement indépendant.

3) *Aide au rapatriement*

118. Les autorités locales qui font partie du Système de protection coopèrent avec le Service central à la fourniture de conseils et d'une aide au rapatriement, et à la diffusion d'informations à jour sur la situation dans les pays d'origine des bénéficiaires des projets que leur fournit l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

4) *Projets locaux*

119. Toutes les autorités locales qui fournissent des services d'accueil et de protection dans leurs districts aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux ressortissants étrangers détenteurs de permis

de séjour pour raisons humanitaires peuvent obtenir du Fonds national pour les politiques et services d'asile un financement à hauteur de 80 % du coût total de chaque initiative locale. En tout état de cause, le montant alloué dépend de l'état des ressources du Fonds. Pour 2003 et 2004, le maintien des initiatives et services en cours est assuré, comme prévu par le Fonds européen pour les réfugiés.

120. Le système mis en place pour les demandeurs d'asile et les réfugiés dépend donc pour l'essentiel des autorités locales. Il repose sur la gestion décentralisée des services d'accueil et de protection, assurée en étroite collaboration entre le centre, représenté par le Service central, et les projets locaux disséminés dans tout le pays. Dans la conception et l'exécution de ces projets, les autorités locales peuvent compter sur l'appui des ONG, des organismes et des associations qui ont accumulé de l'expérience dans ce secteur et ont montré qu'ils étaient dotés d'une capacité opérationnelle leur permettant de mettre en oeuvre des initiatives en faveur des demandeurs d'asile, des réfugiés et des ressortissants étrangers bénéficiant d'autres formes de protection humanitaire.

### **3. Discrimination fondée sur l'origine ethnique, la langue et la religion**

#### **3.1 Minorités linguistiques**

121. En ce qui concerne la législation de base adoptée au titre de la protection des minorités, le Parlement italien a approuvé la Loi N° 482 du 15 décembre 1999 contenant des "Dispositions concernant la protection des minorités linguistiques traditionnelles". Cette Loi a précédé le Décret présidentiel N° 345 du 2 mai 2001 sur le "Règlement d'application de la Loi N° 482 du 15 décembre 1999 contenant des dispositions concernant la protection des minorités linguistiques historiques".

122. À l'intérieur du cadre linguistique unifié représenté par la langue italienne, qui est réaffirmée à l'article premier de cette Loi comme étant la langue officielle de la République, la Loi N° 482 /1999 vise à protéger et à renforcer les langues et cultures des communautés albanaise, catalane, germanique, grecque, slovène et croate, ainsi que des communautés parlant le français, le provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde.

123. La Loi est destinée à appliquer l'article 6 de la Constitution – qui dispose que "(l)a République protège par des normes particulières les minorités linguistiques" – en formulant un cadre systématique de règles visant à protéger les minorités linguistiques présentes depuis longtemps dans notre pays, en accord également avec les principes généraux énoncés par les organisations européennes et internationales dont l'Italie est membre.

124. Les principaux éléments de la Loi sont les suivants :

- Le recensement des minorités vivant en Italie, compte dûment tenu de la configuration générale des minorités linguistiques qui se sont implantées au fil du temps; à cette fin, l'article 2 énumère les communautés albanaise, catalane, germanique, grecque, slovène et croate, ainsi que des communautés parlant le français, le franco-provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde;

- La participation des autorités provinciales et municipales à la délimitation de la zone géographique dans laquelle les normes de protection doivent être appliquées, et le renforcement du rôle de ces autorités dans la protection des minorités;
- L'adoption par les autorités régionales de mesures destinées à harmoniser leur législation avec les principes énoncés dans la Loi, sans préjudice des lois régionales en vigueur qui prévoient des conditions plus favorables;
- Des règles diversifiées et précises concernant l'enseignement des langues protégées et de thèmes culturels et traditionnels connexes dans les écoles publiques, et des projets universitaires favorisant la recherche et les activités culturelles et de formation à l'appui de la réalisation des objectifs de la Loi;
- La possibilité d'utiliser les langues protégées dans le cadre de l'activité des conseils municipaux et d'autres structures collectives dans les municipalités où les normes sont applicables; cette possibilité est étendue aux conseillers municipaux des communautés montagnardes et des provinces et régions dont le territoire englobe ces municipalités, là où elles représentent au moins 15 % de la population concernée;
- Dans ces municipalités, l'option de l'utilisation orale et écrite de la langue protégée dans l'administration publique et la possibilité d'utiliser la langue minoritaire dans le cadre des audiences du juge de paix;
- Accords de radiodiffusion par les chaînes de radio et de télévision publiques d'émissions d'informations et autres dans les langues protégées, et accords avec les organismes de radiodiffusion locaux<sup>17</sup>;
- L'option pour les régions, les provinces et les municipalités concernées de mettre des ressources à la disposition des éditeurs privés, des entreprises de presse et des organismes de radio et de télévision qui utilisent la langue protégée;
- L'option pour les conseils des municipalités dont le territoire abrite des communautés minoritaires de décider d'adopter des noms de lieux conformes aux traditions et coutumes locales, parallèlement aux noms de lieux officiels;

---

<sup>17</sup> Dans le secteur des télécommunications, l'accord de prestation de services signé par le Ministre des télécommunications et la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. pour 2003-2005, approuvé par le Décret présidentiel du 14 février 2003, prévoit l'application de la Loi n° 482 du 15 décembre 1999; la RAI s'engage à élaborer des programmes respectueux des droits des minorités linguistiques dans les secteurs où elles vivent. Plus particulièrement, l'article 12§5 du contrat stipule que le service public de radiodiffusion est tenu d'assurer les conditions nécessaires à la protection des minorités linguistiques reconnues dans les secteurs où elles vivent en lançant et en favorisant des initiatives destinées à renforcer les langues minoritaires présentes en Italie, en coopération avec les institutions locales compétentes. Par ailleurs, la RAI favorise la conclusion d'accords, dont les coûts sont à la charge exclusive ou partielle des autorités locales concernées, aux niveaux régional, provincial ou municipal, portant sur des émissions d'informations ou autres dans les langues protégées, dans le cadre de ses programmes régionaux de télévision et de radio. Il est également prévu de créer un comité où siègeraient le Ministre et les représentants de la RAI et qui serait chargé de recenser les services de la société qui devraient être responsables des projets visant à protéger les minorités linguistiques reconnues, ainsi que les formes minimales de protection envisagée.

- Le droit de rétablir les noms et prénoms dans la langue d'origine;
- La conclusion avec d'autres pays d'accords de développement des langues et cultures protégées utilisées à l'étranger et de coopération transfrontalière et interrégionale;
- Inscription au budget de l'État des crédits nécessaires à l'application de la Loi, avec la création au sein du Département des affaires régionales du Cabinet du Premier Ministre d'un fonds national pour la protection des minorités linguistiques.

125. Dans une optique plus générale, les caractéristiques ci-après de la loi revêtent une importance particulière :

- Le recensement des minorités linguistiques ayant droit à une protection, dont l'article 2 donne la liste, ce qui implique la reconnaissance officielle de ces minorités en tant que minorités juridiquement reconnues;
- L'attribution d'un rôle essentiel aux autorités régionales et locales. On note à cet égard l'importance particulière de la procédure de délimitation du cadre géographique et inframunicipal dans lequel les normes de protection des minorités linguistiques historiques s'appliquent telles qu'elles sont définies à l'article 3. Cette disposition met pleinement en œuvre le principe de subsidiarité en confiant aux autorités locales la tâche d'importance primordiale dans le cadre de cette Loi consistant à délimiter la sphère d'application de la protection et prévoit la participation des communautés concernées;
- La création, y compris pour les minorités installées depuis longtemps, de normes concernant l'enseignement de la langue minoritaire et son utilisation dans les rapports avec l'administration publique;
- L'importance particulière attribuée aux relations internationales et à la coopération transfrontalière aux fins de la protection des minorités.

126. La Loi prévoit un budget annuel de 20 milliards 500 millions de liras à compter de 1999 au titre du coût de son application. Plus particulièrement, on a affecté 2 milliards de liras par an à la promotion et à l'exécution de projets locaux et nationaux d'étude des langues et des traditions culturelles des membres de minorités linguistiques reconnues; 8 milliards 700 millions de liras par an au financement des dépenses engagées par les autorités locales pour remplir les obligations découlant de la Loi; et 9 milliards 800 millions de liras par an à la création d'un fonds national pour les minorités linguistiques au Département des affaires régionales du Cabinet du Premier Ministre.

127. En ce qui concerne la protection des groupes minoritaires, qui n'incombe pas uniquement à l'État, il convient de faire un sort particulier à l'engagement des régions en matière de protection des minorités sur leur territoire, surtout dans les secteurs prévus par la Convention, car cet engagement prend généralement la forme d'une protection et d'un renforcement du patrimoine culturel et linguistique des communautés locales.

128. Dans certains cas, cette protection est prévue par des dispositions législatives, comme au Piémont, en Vénétie, en Molise, en Basilicate et en Calabre. Mais même dans le cadre plus large de leurs attributions, en particulier en ce qui concerne le patrimoine culturel et les activités de

promotion de la culture et de l'éducation, certaines régions ont adopté des lois de protection du patrimoine culturel et linguistique de leurs minorités linguistiques.

129. Ces dernières années, un certain nombre de dispositions ont été adoptées pour appliquer la Loi spéciale de la région du Trentin-Haut-Adige. Ces dispositions réglementent notamment la protection des minorités ladine, mochène et cimbrique, comme indiqué ci-dessous :

- Décret-loi N° 321 du 2 septembre 1997 contenant des “Dispositions d’application de la Loi spéciale de la région du Trentin-Haut-Adige modifiant et complétant le Décret-loi N° 592 du 16 décembre 1993 concernant la protection des minorités linguistiques de la province de Trente”;
- Décret-loi N° 344 du 8 septembre 1999 contenant des “Dispositions d’application de la Loi spéciale de la région du Trentin-Haut-Adige modifiant le Décret-loi N° 592 du 16 décembre 1993 concernant les écoles situées dans les secteurs ladins”.

130. Les dispositions d’application susvisées fixent les règles de la protection et de la promotion des caractéristiques ethniques et culturelles des communautés ladine, mochène et cimbrique de la province de Trente et prévoient l’utilisation de la langue ladine parallèlement à l’italien comme langue d’enseignement dans les jardins d’enfants situés dans les secteurs ladins. Par ailleurs, ces dispositions érigent en priorité absolue le recrutement, le placement et la mutation du personnel de ces écoles pour les enseignants pouvant prouver leur connaissance de la langue et de la culture ladines.

- Il convient également de mentionner le Décret-loi N° 487 du 15 décembre 1998, contenant des “Dispositions d’application de la Loi spéciale de la région du Trentin-Haut-Adige modifiant le Décret présidentiel N° 691 du 1er novembre 1973 concernant des projets de réception d’émissions de radio et de télévision en langue ladine et dans les langues d’autres aires culturelles européennes”, qui formule des règles concernant la réception d’émissions audio et vidéo diffusées en ladin sur le territoire des provinces de Trente et de Bolzano;
- Décret-loi N° 283 du 29 mai 2001 concernant des “Dispositions d’application de la Loi spéciale de la région du Trentin-Haut-Adige modifiant le Décret présidentiel N° 574 du 15 juillet 1988 concernant les procédures pénales et civiles et l’attribution des études de notaires, ainsi que les étiquettes et brochures explicatives bilingues pour les produits pharmaceutiques”. Ce texte prévoit également des arrangements spéciaux pour l’accès à la profession de notaire dans le Trentin-Haut-Adige.

131. On mentionnera également la Loi N° 129 du 23 avril 1998 concernant “La ratification et l’application du Traité entre la République italienne et la République de Croatie concernant les droits des minorités, conclu à Zagreb le 5 novembre 1996”, et la Loi 38 du 23 février concernant les “Dispositions de protection de la minorité linguistique slovène dans la région du Frioul-Vénétie-Julienne”.

132. À cet égard, l’article 8§3 de la Loi N° 38/2001 prévoit que, dans les villes ou les districts où une minorité slovène est présente depuis longtemps et qui figurent dans le tableau établi par le Comité mixte d’étude des problèmes de la minorité slovène, les documents officiels et dispositions de tout type devant avoir un usage public et être rédigés sur des formulaires spéciaux, y compris les documents personnels, tels que les cartes d’identité et les certificats

délivrés par le bureau d'état civil, doivent être délivrés, à la demande des citoyens concernés, à la fois en italien et en slovène ainsi qu'en italien seulement (...).

133. S'agissant du secteur des médias, le contrat de prestation de services conclu entre le ministère compétent (Ministero delle Comunicazioni) et la RAI-Radiotélévision italienne et portant sur la période 2003-2005 a été confirmé par décret présidentiel le 14 février 2003. Ce Décret prévoit l'application de la Loi N° 482/99 et la RAI s'engage à assurer une programmation respectueuse des droits des minorités linguistiques dans les secteurs où vivent ces minorités.

134. En particulier, afin de diffuser des programmes dans les langues protégées, dans le cadre de son service régional de programmation radiophonique et télévisuelle, la RAI est en mesure de promouvoir et signer, aux niveaux régional, provincial ou local, des accords avec les autorités concernées. Le coût de ces projets sera entièrement ou partiellement pris en charge par ces autorités.

135. Dans cet esprit, la législation en question a également prévu la création d'une commission ad hoc, où siègeraient le Ministre des télécommunications et des représentants de la RAI et qui serait chargée de recenser les services locaux de la RAI qui permettraient de promouvoir une programmation intéressant les minorités reconnues.

136. Comme le stipule la Loi N° 103/75, la RAI diffuse, au nom de la Présidence du Conseil des Ministres et en vertu d'accords ad hoc, des émissions de radio et de télévision en allemand et en ladin pour la province autonome de Bolzano, en français pour la communauté francophone de la région du Val d'Aoste et en slovène pour la communauté parlant le slovène vivant dans le Frioul-Vénétie-Julienne.

137. L'adoption de la Loi précitée a permis de lancer 171 projets en 2001 et 294 en 2002. Ces projets, qui visaient à créer des bureaux d'informations linguistiques équipés de systèmes d'information et employant des interprètes et des traducteurs, ont été lancés dans plusieurs municipalités. Les buts et les résultats de ces projets ont été incorporés dans le deuxième rapport ad hoc établi par le Ministère de l'intérieur conformément à la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

### **3.2 Communautés religieuses**

138. Selon une enquête du CESNUR (Centre d'études des nouvelles religions), 97,6 % de la population italienne est catholique (56 258 000). Ces chiffres ne devraient pas donner à penser que le panorama religieux de notre pays est homogène et exclusif. Le pourcentage résiduel, constitué de citoyens membres d'autres confessions, représente un éventail largement ouvert et en progression constante. Une impulsion décisive a été donnée en ce sens par le phénomène de plus en plus important de l'immigration dans notre pays, notamment de musulmans, d'hindous et de bouddhistes. D'après une estimation – on ne dispose pas de données concluantes car les lois sur la vie privée ne permettent pas d'évaluer l'appartenance religieuse –, les Italiens professant d'autres religions seraient plus de 1 100 000, dont 230 000 Témoins de Jéhovah, 363 000 protestants, 30 000 bouddhistes, 30 000 juifs et 30 000 musulmans, pour ne citer qu'un petit nombre de confessions. Il y a aussi des groupes religieux immigrés, à savoir 1 281 490 catholiques et autres chrétiens, 824 343 musulmans, 110 000 représentants de religions asiatiques et plus de 297 071 représentants d'autres religions ou de personnes sans religion (source : Caritas 2004).

139. En matière de discrimination religieuse, on relève plus particulièrement deux aspects : l'antisémitisme et l'islamophobie, alimentés l'un comme l'autre par les préjugés à l'égard des minorités vivant en Italie.

140. L'antisémitisme plonge ses racines dans des persécutions raciales anciennes, mais le préjugé contre l'islam a coïncidé avec la croissance du nombre des immigrants venus de pays majoritairement musulmans.

141. Sans pouvoir quantifier le phénomène, on peut, en s'appuyant sur les données disponibles, préciser les caractéristiques générales des comportements discriminatoires à l'encontre des minorités religieuses.

142. S'agissant de l'antisémitisme, il est difficile de savoir si la discrimination s'exerce contre les juifs parce qu'ils professent le judaïsme ou parce qu'ils sont d'une manière ou d'une autre identifiés à l'État d'Israël. Dans les deux cas, l'antisémitisme est généralement lié à la présence de groupes politiques extrémistes et de "nazi-skins" se mêlant à des groupes de supporters de football extrémistes. Le monde du football est particulièrement porté aux manifestations de racisme et à l'utilisation d'expressions dénigrant les juifs et leur histoire. Le sentiment antisémite s'exprime généralement par des graffiti, des slogans et des croix gammées, et par des actes, peu nombreux mais graves, d'agression violente contre les symboles du monde juif (El Al, le Musée de la libération, un cinéma projetant un film sur les persécutions des juifs par les Nazis). Soucieux de prévenir et de combattre ce phénomène, le Gouvernement italien a, aux niveaux tant central que local, pris un grand nombre d'initiatives, qui ont souvent bénéficié d'un apport essentiel de la communauté juive. Il a été décidé par une loi que le 27 janvier, jour où les portes du camp de concentration d'Auschwitz se sont ouvertes, serait consacré chaque année au souvenir de cette expérience et d'autres expériences analogues de l'histoire de l'humanité.

143. Quant à la communauté musulmane, on dit qu'en l'espace d'une décennie, elle est devenue la deuxième communauté religieuse après la communauté catholique. Certes, les deux communautés ne sont pas numériquement comparables : quelques centaines de milliers contre des dizaines de millions. Cette assertion a pourtant suffi à créer un climat de suspicion et de peur qui a des répercussions sur la coexistence de groupes de population ayant des croyances différentes. Les épouvantables actes de terrorisme du 11 septembre 2001 ont renforcé maintes peurs et maints préjugés, ce qui a eu pour conséquence immédiate la commission d'actes d'agression contre les objets et les personnes, qui n'ont toutefois pas compromis la coexistence à plus long terme. L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, qui surveillait la situation dans tous les États membres de l'UE, a relevé un durcissement du langage et une instrumentalisation irresponsable des événements du 11 septembre à des fins politiques.

144. De leur côté, les représentants des différentes confessions ont fait preuve d'un sens aigu de leurs responsabilités en condamnant fermement l'attaque terroriste et en prenant des mesures concrètes en faveur du dialogue interconfessionnel.

145. S'agissant encore de la foi musulmane en Europe, la question récemment posée de la présence de crucifix dans les bâtiments publics, sur laquelle la presse italienne s'est longuement appesantie, a suscité une réflexion approfondie sur la nécessité de renforcer le dialogue interconfessionnel dans notre pays. C'est sur cette nécessité que le Ministre de l'intérieur Pisanu a centré ses commentaires, en faisant observer que le Gouvernement s'employait à mettre sur pied un comité consultatif islamique en vue de favoriser le respect mutuel entre les différentes

identités religieuses, ainsi qu'une commission chargée, dans le cadre européen, d'élaborer une charte pour le dialogue interconfessionnel entre les pays et les peuples. Le Comité consultatif a été créé cette année.

**a) La législation sur la liberté religieuse**

146. L'exercice des droits religieux collectifs est régi par la Constitution et par les lois ordinaires.

147. La Constitution reconnaît les droits fondamentaux, parmi lesquels la "liberté égale" d'expression pour toutes les confessions religieuses : liberté de réunion, liberté d'organiser des associations religieuses, liberté d'accomplissement des rites. En fait, en sus des articles consacrés aux droits de l'homme inviolables, la Constitution contient les articles suivants sur les questions religieuses : l'article 3, qui énonce le principe de non-discrimination pour des motifs religieux; l'article 8, qui réaffirme que toutes les confessions religieuses sont également libres devant la loi; l'article 19, qui affirme que tout individu a le droit de professer librement sa foi religieuse sous quelque forme que ce soit, individuelle ou collective, d'en faire propagande et d'en exercer le culte en privé ou en public, à condition qu'il ne s'agisse pas de rites contraires aux bonnes mœurs; et l'article 20, qui proscrit toute limitation législative spéciale ou charge fiscale spéciale dans le cas d'associations religieuses ou d'institutions à but religieux.

148. Ces dispositions constitutionnelles sont dans l'ensemble respectées; les particuliers peuvent professer leur religion (ou leur absence de religion) sans que cela les pénalise en quoi que ce soit dans l'exercice de leurs droits civils et politiques. La liberté d'expression religieuse n'est limitée que dans le cas où telle ou telle pratique est réputée menacer l'ordre public ou être contraire aux bonnes mœurs.

149. Appliquant les principes de la Constitution depuis plus de cinquante ans que la République existe, le système législatif italien a poursuivi son évolution par le biais des arrêts de la Cour constitutionnelle et des lois ordinaires, qui, dans différents secteurs (emploi, inhumation des morts, abattage des animaux, lieux de culte, enseignement religieux), ont mis en place ou amplifié des mesures de plus en plus spécifiques pour garantir les libertés, y compris par la ratification d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. En sus d'un cadre législatif qui, en facilitant l'exercice des libertés fondamentales, contribue à prévenir toutes les formes de discrimination, le système juridique italien se dote également de lois qui proscrivent expressément la discrimination, y compris la discrimination fondée sur la religion.

150. Concrètement, les dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966) ont été transposées et modifiées par le Décret-loi N° 122 de 1993, qui a étendu l'interdiction de la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique à la dimension religieuse et instauré des sanctions pénales pour diffusion d'idées fondées sur la haine raciale et les actes violents inspirés par le racisme.

151. La dimension religieuse de la discrimination est également abordée dans le Texte de synthèse N° 286/1998. Les articles 43 et 44 définissent les actes des particuliers et des administrations publiques qui peuvent être considérés comme constituant une discrimination fondée sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique, les pratiques religieuses, les convictions et les coutumes, et indiquent les actions civiles pouvant être intentées pour sanctionner les actes de ce genre.

152. Le projet de loi du Gouvernement qui contient des dispositions relatives à la liberté de religion et à l'abrogation de la législation sur les religions autorisées est actuellement examiné par la Chambre des députés (A.C. 2531).

153. Apparaissant le 23 novembre 2004 devant la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre lors de la session consacrée à l'examen des projets de loi sur la liberté religieuse, le Ministre de l'intérieur a déclaré que "ce projet devrait permettre de définir un ensemble de principes et de règles de conduite individuelle et collective qui reflètent la conscience des individus en matière religieuse tout en étant conformes aux valeurs de la Constitution italienne et aux instruments internationaux. Le projet à l'examen devrait par ailleurs permettre au Ministre de l'intérieur, qui s'acquitte également de tâches administratives complexes et délicates dans le domaine des libertés publiques et des problèmes d'immigration, de parfaire sa connaissance et sa compréhension des phénomènes liés à l'intégration sociale de la grande majorité des immigrants musulmans qui n'arrivent dans notre pays que pour travailler, dans le plein respect de nos lois et de nos valeurs".

154. Ce texte a été rédigé par la commission pour la liberté de religion qui relève du cabinet du Premier Ministre et a été chargée de se pencher sur ce qui touche à l'application des principes consacrés par la Constitution et les conventions internationales en matière de liberté de conscience, de religion et de conviction.

155. Le projet a pour principal objectif de protéger la liberté de religion des personnes comme des associations et organisations religieuses. Il vise aussi à abroger, en vue d'harmoniser le cadre constitutionnel, les dispositions relatives aux cultes autres que le catholicisme, définis comme « admis » (loi No 1159 du 24 juin 1929 et règlements y relatifs). Il prévoit par ailleurs l'application formelle de l'article 8.3 de la Constitution en concrétisant la liberté reconnue aux cultes et en instaurant des relations effectives entre eux et l'État. Il comporte quatre chapitres, dont le premier vise la liberté de conscience et de religion, le deuxième les cultes et leur reconnaissance juridique et le troisième la procédure d'établissement des accords pertinents, tandis que le quatrième contient des dispositions finales et transitoires.

156. Le chapitre premier du projet de loi tend à mettre pleinement en application la disposition de la Constitution qui garantit les droits individuels et collectifs à la liberté de religion, en reliant ces garanties aux dispositions pertinentes des conventions internationales relatives aux droits de l'homme qui ont été signées et ratifiées par l'Italie, mais n'ont pas toujours été incorporées dans la législation.

157. Le chapitre II, consacré aux cultes et communautés religieuses et à leur reconnaissance juridique, reconnaît explicitement des droits à toutes les confessions religieuses – leur garantissant la liberté et l'égalité consacrées par la Constitution – tel le droit d'accomplir leurs rites, d'ouvrir des bâtiments religieux, de propager leurs convictions, de former et nommer librement leurs ministres, de diffuser librement leur doctrine sur des questions spirituelles, d'offrir une assistance spirituelle à leurs membres, de communiquer et de correspondre librement avec leurs organisations ou d'autres cultes et de promouvoir leurs valeurs culturelles. Le projet de loi prévoit aussi les actes judiciaires nécessaires, dont, au premier chef, la reconnaissance de la personnalité morale afin que les confessions religieuses puissent agir dans les différents secteurs de la vie communautaire ainsi qu'au plan patrimonial. Il définit aussi la procédure à suivre pour obtenir la reconnaissance de la personnalité morale et, pour des raisons de commodité, maintient les vérifications et les contrôles dans des limites strictement institutionnelles.

158. Le chapitre III définit la procédure à suivre en vue de la conclusion d'accords entre l'État et les cultes autres que l'Église catholique, comme prévu à l'article 8.3 de la Constitution, en légalisant la pratique établie. Des cultes qui n'ont pas obtenu la personnalité morale peuvent eux aussi déposer une requête en vue de la conclusion d'un accord, sous réserve d'une enquête plus poussée de la part du Ministère de l'intérieur.

159. Afin d'appliquer pleinement les principes constitutionnels relatifs à la liberté de religion dans le cas des cultes qui n'ont pas conclu d'accords avec l'État et n'ont pas l'intention de le faire, le projet de loi reprend des dispositions des divers accords déjà approuvés par la loi. Ces dispositions s'appliqueront à tous les cultes, exception faite de tel ou tel point en rapport avec leur spécificité, qui fera l'objet de négociations avec chacun d'eux.

160. Le recensement des organisations religieuses présentes en Italie, effectué avec la coopération des bureaux des préfets, a cédé la place à une publication intitulée « *Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto in Italia* » ("Cultes, organisations et mouvements religieux en Italie"), dont l'importance découle notamment du fait que les cultes dont il y est question ont rédigé chacun un chapitre sur leur histoire et sur les principes religieux dans lesquels ils puisent leur inspiration.

#### **b) Accords passés avec des cultes autres que l'Église catholique**

161. Avant l'adoption de la Constitution en décembre 1947, les relations du pays avec l'Église catholique étaient régies par un concordat remontant à 1929, qui avait réglé de vieux différends découlant de la dissolution des États pontificaux et fait du catholicisme la religion officielle du pays. Le Concordat de 1929 est resté en vigueur jusqu'à la révision de 1984, qui a officialisé le principe d'un État séculier tout en maintenant la pratique du soutien financier de la religion par l'État (enseignants catholiques payés par l'État, effets civils des mariages religieux, 0,8 % des impôts affectés par les citoyens directement aux Églises).

162. L'article 8§3 de la Constitution dispose que les confessions religieuses autres que la confession catholique ont le droit de s'organiser en accord avec leurs propres statuts, et leurs rapports avec l'État sont fixés par la loi sur la base de l'*Intesa*. L'*Intesa* étend à toutes les confessions tous les privilèges reconnus à l'Église catholique, à savoir notamment : l'assistance spirituelle à toutes les personnes se trouvant à l'hôpital, en prison ou à l'armée, les ministres des différents cultes ayant automatiquement accès à ces institutions. Par ailleurs, l'*Intesa* permet l'enregistrement civil des mariages religieux, facilite les pratiques religieuses spéciales concernant les funérailles, reconnaît les jours fériés et les jours de fêtes de chaque confession et permet la donation volontaire à l'Église de 0,8 % du montant des impôts.

163. Au cours de la première phase d'application (dans les années 80) de cette norme, après une longue période de non-exécution, une procédure expérimentale a été lancée pour trouver les instruments devant réellement permettre de donner effet aux règles constitutionnelles. Ce n'est qu'après l'adoption de la Loi N° 400/1988 et, par la suite, du Décret-loi N° 303 de 1999 (concernant l'organisation de la Présidence du Conseil des Ministres) que la procédure conduite par les services de la Présidence du Conseil des Ministres est devenue une loi. Ce processus de définition des organismes et des procédures devant permettre de traiter de cette question a été illustré par le projet de loi AC 2531, qui réglemente de façon systématique les différentes phases des accords, tout en conservant le principe jurisprudentiel selon lequel le Gouvernement n'a pas à

conclure un accord car on considère qu'il s'agit d'un acte politique, qui est donc tributaire des évaluations et décisions politiques de l'exécutif.

164. Depuis les années 80, les relations avec les Églises non catholiques se sont développées de façon satisfaisante, grâce à la volonté des gouvernements en place. À cette fin, une commission a été créée sous l'égide de la Présidence du Conseil des Ministres au début des années 80, qui fonctionne toujours aujourd'hui.

165. La “**Commission pour les *Intese* avec les cultes**”, qui relève de la présidence du Conseil des Ministres et a vu le jour sous la présidence du professeur Francesco Margiotta Broglio, a pour mission de rédiger les directives opérationnelles concernant l'application des accords. Elle était composée initialement d'universitaires et du Directeur général aux affaires religieuses du Ministère de l'intérieur. Elle est désormais présidée par le professeur Francesco Pizzetti et comprend des membres des départements les plus directement intéressés par la procédure de conclusion des “*Intese*”, tels que les Ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de la défense, de la justice, de l'éducation, de la santé et de la culture.

166. Avant de négocier un *Intesa* avec une confession religieuse, la Commission ad hoc demande l'avis de la “**Commission consultative pour la liberté de religion**”, créée en 1997 sous l'égide de la Présidence du Conseil des Ministres. Cette Commission, présidée par le professeur Margiotta Broglio, se compose d'universitaires spécialisés dans ce domaine. Elle a notamment pour mission d'examiner les problèmes liés à la conclusion d'accords et de rédiger des directives générales applicables à leur ratification.

167. Jusqu'à présent, des *Intese* ont été passés et approuvés par la loi conformément à l'article 8 de la Constitution avec les Églises représentées par “l'Église vaudoise”, les Assemblées de Dieu en Italie, l'Union des églises chrétiennes adventistes du septième jour, l'Union des communautés juives italiennes, l'Union chrétienne baptiste évangélique d'Italie et l'Église évangélique luthérienne d'Italie. Des *Intese* avec la Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhova et l'Union bouddhiste italienne ont été signés mais n'ont pas encore été approuvés par la loi.

168. Selon la procédure suivie jusqu'ici, pour conclure des accords, le Gouvernement prend en considération les demandes émanant de cultes reconnus comme personnes morales conformément à la loi N° 1159/1929, sous réserve de l'avis favorable du Conseil d'État. Ce dernier évalue le degré de conformité des statuts de chaque confession à la législation italienne.

169. Les *Intese* signés à ce jour sont plus ou moins de même nature. Leur préambule contient des déclarations de caractère général indiquant la position de tel ou tel culte sur ce qu'il considère comme des questions fondamentales. Les *Intese* comprennent en général des dispositions :

- relatives à l'assistance spirituelle dans des institutions collectives telles que les forces armées, les hôpitaux et les prisons;
- relatives à l'éducation, dans le but de garantir le droit de ne pas suivre d'instruction religieuse et la possibilité pour les établissements d'enseignement de répondre aux demandes éventuelles des élèves et des familles par un enseignement sur une religion donnée et ses implications; à la reconnaissance des diplômes décernés par les instituts de théologie et au droit de créer librement des établissements d'enseignement et des écoles de tous niveaux qui soient conformes au système éducatif italien;

- relatives à la reconnaissance des effets civils des mariages célébrés en présence de ministres des cultes respectifs;
- relatives à la reconnaissance de chaque organe relevant des cultes et à son régime fiscal;
- relatives aux relations financières entre l'État et les cultes conformément aux grandes lignes du régime prévu par la loi N° 222/1985 qui s'inspire du Concordat passé en 1984 avec l'Église catholique. À la lumière de ces dispositions, les cultes autres que l'Église catholique ont droit à une fraction de l'impôt sur le revenu équivalant à 0,8 % des recettes que les citoyens allouent directement aux Églises, et leurs fidèles peuvent déduire de leur revenu imposable les dons faits aux cultes dans la limite de 1 000 euros environ;
- relatives à la protection des bâtiments religieux destinés à être des lieux de culte, et à la protection et à l'embellissement des biens appartenant au patrimoine historique et culturel de chaque culte en vue de garantir leur identité culturelle;
- relatives au libre exercice de leurs fonctions par les ministres nommés par chaque culte;
- relatives à la reconnaissance des jours de fête religieuse de chaque culte, dont, pour certains, le sabbat comme jour de repos, dans le cadre d'une organisation flexible du travail sous réserve de l'obligation de compenser toute heure ouvrable non ouvrée;
- relatives aux funérailles, en fonction des prescriptions religieuses de chaque culte, pour autant que cela soit compatible avec le règlement mortuaire de la police.

170. À ce jour, les cultes reconnus comme personnes morales sont les suivants :

Chiesa ortodossa russa in Roma, R.D. 14/11/29 N° 2368	Unione Buddhista Italiana, D.P.R. 03/01/91, D.P.R. 15/06/93 pour un changement de locaux et de nouveaux Statuts
Comunità armena dei fedeli di rito armeno georgiano, D.P.R. 24/02/1956 No. 681	Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, D.P.R. 23/02/93
Ente patrimoniale dell'Unione Cristiana Evangelica battista d'Italia, D.P.R. 20/01/61 N° 19	Ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia denominato Fondazione Apostolica, D.P.R. 21/02/99
Chiesa ortodossa russa a San Remo, D.P.R. 30/07/66 N° 895	Associazione "Santacittarama", D.P.R. 10/07/95
Fondazione dell'Assemblea spirituale nazionale dei Bahai d'Italia, D.P.R. 21/11/66 N° 1182	Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli, D.P.R. 13/11/97
Movimento evangelico internazionale Fiumi di Potenza, D.P.R. 10/09/71 N° 1182; D.P.R. 20/01/90 pour un changement de locaux et de nouveaux Statuts	Associazione cristiana ortodossa dei Santi Agapito Martire e Serafino di Sarov, D.P.R. 14/01/98
Centro islamico culturale d'Italia, D.P.R. 21/12/74 N° 712	Fondazione di culto Ente della Chiesa della Fratellanza nella realizzazione del sé (S.R.F.), D.P.R. 03/07/98
Congregazione Cristiana Evangelica Italiana, D.P.R. 26/10/76 N° 925	Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, D.P.R. 16/07/98
Chiesa di Cristo di Milano, D.P.R. 13/06/77 N° 702	Istituto Italiano Zen Soto Shobozan Fudenji, D.P.R. 05/07/99
Ente patrimoniale dell'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, D.P.R. 13/04/79 N° 58	Chiesa Ortodossa Russa di Rom, D.P.R. 20/07/99
Chiesa Cristiana Millenarista, D.P.R. 17/05/79 N° 279	Fondazione religiosa buddista, denominata F.P.M.T. Italia
	Fondazione per la preservazione della tradizione Mahayana, D.P.R. 20/07/99

Assemblee di Dio in Italia, D.P.R. 23/06/81 N° 430	Mahayana, D.P.R. 20/07/99
Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, D.P.R. 31/10/86 N° 783	Consulta Evangelica, D.P.R. 13/09/99
Chiesa del Regno di Dio, D.P.R. 16/12/88	Chiesa Cristiana Evangelica indipendente di Berea, D.P.R. 25/10/99
Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale, D.P.R. 16/12/88	Istituto buddista italiana Soka Gakkai, D.P.R. 20/11/00
	Unione Induista Italiana, D.P.R. 29/12/00

### 3.3 Populations rom en Italie

171. Les populations rom ne peuvent pas être considérées comme un groupe pratiquement isolé du reste de la population, car la législation italienne a pris des mesures spécifiques en leur faveur, parmi lesquelles l'enregistrement dans les bureaux d'état civil, la liberté de circulation, les permis de travail et l'éducation. Sur le plan pratique, la législation italienne ne fait aucune distinction fondée sur l'origine ethnique, linguistique ou religieuse entre les citoyens.

172. La législation de base concernant la protection des minorités, approuvée dans le cadre de l'unité linguistique fondamentale exprimée par la langue italienne, a été adoptée en vue de protéger la langue et la culture des populations albanaise, catalane, allemande, grecque, slovène et croate, ainsi que celles des communautés parlant le provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde. Concrètement, tout en donnant effet à l'article 6 de la Constitution, qui stipule que "la République protège par des normes particulières les minorités linguistiques", on a adopté une législation organique de protection des minorités linguistiques historiques en vue d'appliquer pleinement les principes généraux définis par les organisations européennes et internationales dont l'Italie est membre. Au cours du débat parlementaire, la situation des populations rom a été exclue de la législation précitée du fait de la possibilité de proposer et d'approuver une Loi ad hoc conforme aux aspects spécifiques de cette minorité que fait apparaître la comparaison avec la protection fournie à ce que l'on appelle les "minorités ethnolinguistiques historiques". En fait, les critères de base de l'appellation "minorité linguistique" dépendent de la stabilité et de la durée de l'établissement dans une zone délimitée du pays, ce qui n'est pas le cas des populations rom. La formulation d'une mesure législative appropriée permettrait de rendre le statut de la moitié des quelque 150 000 Rom vivant en Italie égal à celui des citoyens italiens. En ce qui concerne les autres Rom, qui sont dans tous les cas des nomades, ils jouissent déjà du droit à la liberté de circulation tandis que s'ils sont citoyens de l'Union européenne, ils relèvent des règles régissant le séjour des étrangers.

173. S'agissant de la question spécifique à l'examen, les Rom **ayant la nationalité italienne** ont les mêmes droits et obligations que les autres citoyens, tandis que ceux qui sont les ressortissants d'autres pays de l'Union européenne jouissent du même droit à la liberté de circulation. Les Rom qui sont les ressortissants d'autres pays se voient appliquer les dispositions régissant la résidence en Italie pour les ressortissants étrangers. Des initiatives spécifiques ont été prises pour permettre aux Rom ayant la nationalité italienne d'exercer certains droits fondamentaux, tels que l'enregistrement dans les bureaux d'état civil, la liberté de circulation, les permis de travail et l'éducation. Le Ministre de l'intérieur a, à plusieurs reprises, publié des circulaires appelant l'attention des préfets et des maires sur la situation des gens du voyage (nomades) et la nécessité de favoriser leur intégration à la société, en vue de surmonter tous les obstacles qui s'opposent à leur participation à la vie du pays. La circulaire sur les "Problèmes des nomades" publiée le 11 octobre 1973 (MIAC 17/73) a attiré l'attention des maires sur la nécessité de faciliter l'enregistrement des familles rom dans les bureaux d'état civil, la prestation de services médicaux et la délivrance de permis de travail. Les maires ont été invités à supprimer les interdictions visant les campements qui ne s'appliquent qu'aux nomades, car ces interdictions sont manifestement contraires aux principes

d'égalité et de liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République consacrés par les articles 3 et 16 de la Constitution. La sédentarisation des nomades devrait être facilitée en ménageant les services collectifs essentiels dans des terrains de camping spéciaux. La circulaire MIAC N° 15185/85 du 15 juillet 1985 intitulée "Les problèmes des communautés tsiganes" a réaffirmé les mêmes principes en faisant observer que les arrêtés d'évacuation des camps pris par les maires pour des raisons d'hygiène n'étaient pas appropriés.

174. Les Rom **qui n'ont pas la nationalité italienne** se heurtent à certaines difficultés lorsqu'ils font une demande de permis de séjour ou de *naturalisation*. En effet, la législation pertinente exige, entre autres conditions préalables, la possession d'un contrat de travail. Certaines difficultés découlent donc de la nécessité d'obtenir un emploi. Les intéressés peuvent également rencontrer des difficultés en matière d'accès aux services médicaux et à l'éducation. Concrètement, il est nécessaire, pour obtenir une autorisation de séjour, d'avoir un emploi. On voit que, lorsque les Rom connaissent des difficultés au moment de demander que leur soit délivré une autorisation de séjour, il ne s'agit pas de discrimination, mais de la non-réalisation d'une condition de base prévue par la Loi N° 189/2002<sup>18</sup>.

175. En ce qui concerne le fait qu'aucune autorisation de séjour n'est délivrée aux Rom, il convient de mentionner les conditions qu'ils doivent remplir pour en obtenir une, qui ne sont pas différentes des règles applicables aux étrangers, mis à part le pays et l'origine ethnique, linguistique ou religieuse. Les principes fondamentaux sont les suivants : la preuve de l'admission régulière sur le territoire, un contrat de travail en bonne et due forme, études ou raisons de santé, ou regroupement familial avec un membre de la famille résidant légalement en Italie. De plus, la législation nationale prévoit la possibilité de contester toute décision en matière de délivrance d'une autorisation de séjour, ainsi que les mesures d'expulsion prises ultérieurement. La constatation selon laquelle les Rom se prévalent rarement de la possibilité de faire régulariser leur situation sur le territoire ne semble pas prouver l'existence d'une sorte de discrimination à leur égard. Les employeurs étaient les principaux acteurs de la récente régularisation, laquelle n'a établi aucune distinction entre étrangers. Le fait qu'un petit nombre seulement de Rom ait eu recours à cette procédure ne peut que déboucher sur l'hypothèse de l'absence de contrat de travail ou de l'existence de condamnations antérieures.

176. Quant à l'**amélioration des conditions de vie** des populations rom, comme l'indique le titre V, chapitres III et IV du Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002, elle relève des organes locaux. Depuis 1984, un grand nombre de régions ont, donnant effet aux recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe, en particulier, adopté des lois en faveur de la protection des tsiganes et des sintes et de leur culture. Il s'agit, par ordre chronologique, des régions suivantes : Vénétie, Lazio, province autonome de Trente, Sardaigne,

---

<sup>18</sup> Des réflexions analogues sur les dispositions appliquées aux Rom et la légitimité des mesures prises par la police contre les Rom vivant dans le centre de Rome, de Milan et de Vérone ont été faites et présentées par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères en ce qui concerne les accusations portées contre l'Italie, jugée responsable de la ségrégation raciale dont souffraient les Rom et au sujet de laquelle on est invité à se reporter au recours collectif 27/2004 (E.R.R.C.) présenté au Comité européen des droits sociaux, qui relève du Conseil européen, par le Centre européen pour les droits des Rom. Ce recours porte sur des faits de discrimination qui empêchent de bénéficier des garanties juridiques et sur la non délivrance de permis de séjour et l'irrégularité des méthodes et du comportement des autorités italiennes. Il convient à cet égard de souligner qu'en ce qui concerne tant les procédures que les conditions, la réglementation en vigueur n'établit, s'agissant des ressortissants d'autres pays, aucune distinction fondée sur l'origine ethnique.

Frioul-Vénétie-Julienne, Émilie-Romagne, Toscane, Lombardie, Ligurie et Piémont, tandis que la région des Marches a incorporé ces recommandations et résolutions dans une loi de plus vaste portée qui englobait les émigrants, les immigrants et les réfugiés. Certaines régions ont modifié leur législation initiale, soit en partie comme dans le cas de l'Émilie-Romagne, soit en totalité, comme la Toscane, pour mieux l'adapter aux nouvelles situations créées par l'immigration de rom étrangers et leur propension accrue à se fixer plutôt qu'à voyager. Par ailleurs, il convient de mentionner la création par le Département des affaires régionales d'un tableau de coordination sur la question des rom auquel seront associés des représentants de tous les ministères en vue d'élaborer un projet de loi devant régler la présence et la situation des rom vivant en Italie. À cet égard, les institutions locales s'emploient toujours à adopter toutes les mesures pertinentes, en particulier celles qui touchent la situation dans les camps. Dans ce cadre, en tant que bonne pratique, on mentionnera le projet, arrêté en commun par la préfecture de Naples et les organes locaux compétents, de création de petits camps : il s'agit d'une tendance positive qui s'avère plus fonctionnelle et plus supportable du point de vue du règlement du problème du logement. Des projets analogues seront bientôt exécutés à Milan et à Rovereto. On fera un sort particulier à la situation du "camp Casilino 900" non autorisé et aux efforts méritoires accomplis par la municipalité de Rome pour réaménager le site en question. "L'affaire du camp Casilino 900" ne rend pas compte de l'ensemble des projets d'intégration encouragés par les institutions locales en collaboration avec la société civile (et dont l'exécution a commencé dans plusieurs camps dont la structure et l'organisation semblent répondre aux besoins des communautés concernées). Dans le cadre de la "Conférence permanente", mise sur pied par le Bureau de l'administration territoriale de la préfecture de Rome, on a prévu de lancer plusieurs initiatives et projets dont les détails doivent être arrêtés avec les organes et agences compétents, et qui seront axés sur les mesures d'intégration des populations rom qui vivent dans plusieurs camps de la capitale.

177. Quant à l'**accès à l'éducation** des enfants rom, il convient d'indiquer que les élèves rom ont le droit et le devoir de remplir leurs obligations scolaires comme tous les autres élèves, en application de la législation italienne qui ne fait aucune distinction entre élèves italiens et étrangers, en situation régulière ou irrégulière. De plus, la Chambre a été saisie de propositions (A.C.225 et A.C.895 présentées le 30 mai 2001 et le 19 juin 2001, intitulées "Protection du droit au nomadisme et reconnaissance des populations tsiganes en tant que minorités linguistiques" et "Reconnaissance des communautés rom, sinte et tsigane"), et le Sénat a été saisi d'un projet de loi (A.S.447, présenté le 11 juillet et intitulé "Loi-cadre pour favoriser l'éducation, la formation professionnelle et l'accès à l'emploi et au logement des membres des communautés nomades et réglementer leur présence sur le territoire italien"). Ces instruments prévoient, notamment, la création d'aires d'arrêt et de transit équipées et attachent une importance particulière à la question de la scolarisation des mineurs. À cette fin, ils prévoient l'élaboration de cours de formation devant répondre aux besoins de ces populations. Il convient de souligner que le Décret-loi pris en mars 2005 a étendu l'obligation scolaire à toutes les personnes de moins de 18 ans. Toutefois, même si les établissements scolaires sont prêts à accueillir ces enfants, la population concernée ne se montre guère empressée à s'intégrer (y compris dans la communauté scolaire) et montre une tendance innée à refuser la fréquentation régulière de l'école dans les endroits où elle s'installe à titre temporaire. Afin de promouvoir cette fréquentation, le Ministère de l'éducation a affecté des ressources financières spécifiques aux écoles touchées par un fort pourcentage d'immigrants, et notamment d'élèves rom, afin d'entreprendre des activités pédagogiques de nature à favoriser leur intégration. De plus, dans le cadre de mesures de coopération avec les organes compétents, les représentants des associations, l'ensemble de la société civile et les établissements d'enseignement organisent des activités périscolaires en vue d'améliorer la fréquentation scolaire des élèves rom. Le Ministère de l'éducation publie périodiquement des

instructions concernant l'emploi des fonds alloués. Il ressort des données recueillies par ce ministère qu'au cours des années scolaires 2003-2004, les enfants rom ont fréquenté l'école en grand nombre dans l'ensemble du pays : 1 456 au jardin d'enfants; 5 175 à l'école primaire; 2 591 à l'école secondaire du premier cycle; 84 à l'école secondaire du second cycle. En particulier, pour renforcer la fréquentation scolaire des enfants rom, le Ministère de l'éducation octroie des ressources financières aux établissements qui ont également des élèves rom afin de financer des activités pédagogiques supplémentaires pour assurer une meilleure intégration de ces élèves. De plus, les écoles eux-mêmes organisent, en coopération avec les autorités et les associations, les ONG et d'autres organes locaux, toutes les activités supplémentaires de nature à améliorer la fréquentation scolaire des enfants rom. On peut citer l'exemple du projet d'instruction obligatoire pour les enfants rom dont la municipalité de Rome assure la promotion entre 2005 et 2008. Au cours de l'audition de janvier 2005 devant la Commission de la lutte contre la discrimination et l'antisémitisme, le Président d'Opera Nomadi<sup>19</sup> a, après avoir exposé ses griefs au sujet d'une situation accablante et expliqué les problèmes suscitant un sentiment de discrimination chez les Rom, eu la possibilité de s'entendre directement avec le représentant du Ministère de l'éducation, lui-même membre de la Commission, à propos de la reprise des conversations, qui avaient été suspendues, concernant la définition d'un 'Protocole d'accord' sur la scolarisation des enfants rom : le document pertinent a été signé récemment, après que la législature précédente en eut ajourné l'examen.

178. Les employeurs ont été les principaux acteurs des récentes procédures de régularisation, qui ne font aucune distinction entre étrangers. Quant à la question de l'**emploi**, le Ministère de l'emploi et des politiques sociales a conclu avec les différentes régions des "accords de programme" qui ont pour objectif principal de lancer des projets expérimentaux et des méthodes innovantes pour faciliter l'intégration des immigrants originaires de pays non membres de l'UE, y compris les Rom, qui résident légalement dans notre pays. En particulier, certains fonds ont été alloués à des projets à exécuter dans les bureaux d'information concernés et touchant l'accès des étrangers aux services territoriaux. Des fonds ont été alloués en vue de l'exécution du projet intitulé "Initiatives contre l'exclusion sociale et pour la démarginalisation des femmes". Il comporte des activités d'accueil, d'accompagnement et de médiation culturelle, l'utilisation de laboratoires de langue pour l'apprentissage de l'italien, un service juridique, des ateliers et des services de formation et d'orientation professionnelle<sup>19</sup>.

179. S'agissant des questions relatives à la **santé**, les règles en vigueur applicables aux soins médicaux pour les étrangers, énoncées dans la Loi de synthèse sur l'immigration, prévoient l'obligation de l'inscription au Service national de santé des étrangers en possession d'une autorisation de séjour en règle, ainsi que l'égalité de traitement et les mêmes droits et obligations qu'en ce qui concerne les citoyens italiens; ces règles prévoient également le traitement en urgence ou, en tout état de cause, nécessaire, même de longue durée, avec ou sans hospitalisation,

---

<sup>19</sup> Voir, par exemple, les projets d'emploi des Rom (emplacements dans tous les marchés pour les marchands de bric-à-brac de la coopérative sociale 'phralipe'; recyclage des métaux; entretien ordinaire et permanent des pistes cyclables par la coopérative sociale 'phralipe'; participation à des programmes culturels parrainés par la Municipalité des nombreux groupes d'artistes rom; projet pour les jardiniers rom et sinti; cours de maglieria pour la rumria d'Abruzzo et de Camminanti en Sicile); le projet mettant à contribution certaines associations de Rom pour le ramassage des ordures dans les camps; la création d'un réseau d'équipes - GIPSY 2000/2002 - composées de membres de communautés thérapeutiques et des médiateurs rom et sinti qui, deux fois par semaine, fournissent un appui aux toxicomanes rom; les projets de formation de médiateurs culturels dans les centres de détention et de création d'un bureau juridique au sein de la section du Lazio d'Opera Nomadi.

en cas de maladie ou d'accident, dans des structures publiques et agréées, des ressortissants étrangers qui se trouvent en situation irrégulière au regard de la législation sur l'admission et le séjour; de plus, ils sont admis au bénéfice des programmes de médecine préventive protégeant la santé individuelle et collective.

180. La Loi couvre les aspects suivants :

- Protection sociale de la grossesse et de la maternité : égalité de traitement avec les citoyennes italiennes;
- Protection de la santé des enfants, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989;
- Vaccinations conformes à la réglementation, faisant l'objet d'interventions dans le cadre de campagnes de traitement préventif de masse autorisées par les régions;
- Interventions de prévention internationale;
- Prophylaxie, diagnostic et traitement des maladies infectieuses et suppression de tout foyer épidémique éventuel.

181. Par ailleurs, dans le cadre des différentes interventions requises pour en finir avec la marginalisation des immigrants démunis, le Plan national pour la santé pour 2003-2005 souligne le rôle essentiel de l'accès des immigrants au Service national de santé. Cet accès peut être obtenu en adaptant l'offre d'assistance publique de façon à la rendre ouverte, facile à comprendre, disponible et adaptée aux besoins de ces nouveaux groupes de population, conformément aux dispositions du Texte de synthèse sur l'immigration mentionné plus haut. Comme on l'a déjà indiqué, cette réglementation étend aux immigrants clandestins le droit à des soins urgents et essentiels et à la continuité des soins. Le Plan national de santé pour 2003-2005 souligne également la nécessité, dans ce domaine, à la fois d'organiser des campagnes d'information à l'intention des usagers immigrants concernant les services offerts par les établissements de santé locaux et de désigner au sein de chacun de ces établissements des membres du personnel qui soient particulièrement bien préparés à s'occuper des immigrants. Par ailleurs, le Plan en question précise certaines des actions prioritaires à engager dans les domaines suivants :

- Amélioration de l'assistance aux femmes étrangères pendant la grossesse et réduction du nombre des interruptions volontaires de grossesse;
- Réduction de l'incidence du VIH, des maladies sexuellement transmissibles et de la tuberculose au moyen de campagnes de prévention à l'intention des immigrants;
- Couverture vaccinale des enfants immigrants identique à celle dont bénéficient les enfants italiens;
- Réduction du nombre des accidents du travail parmi les travailleurs immigrés, au moyen des mêmes interventions que celles dont bénéficient les travailleurs italiens.

182. En ce qui concerne les interventions des **forces de police** dans les camps, on ne signale aucune violation de la réglementation par les policiers chargés des contrôles et des opérations car

leur rôle consiste à identifier, localiser et expulser les immigrants clandestins, à vérifier la légalité de leurs biens ou à réprimer les infractions constatées.

183. De plus, il convient de faire remarquer que tous les services fournis dans les camps, à l'exception des interventions de police judiciaire découlant d'ordres à exécuter dans les cas de flagrant délit ou exécutés par l'**autorité judiciaire**, sont toujours assurés conformément aux instructions émanant des *questori* au titre des activités prévues en accord avec les bureaux locaux de l'administration territoriale et les municipalités concernées.

#### **4. Traite des êtres humains : dispositifs et programmes de protection sociale**

184. Premier pays à se doter d'une législation spécifique et systématique concernant la traite des êtres humains (article 18 du Texte de synthèse N° 286/1998), l'Italie a créé, par la Loi N° 228/2003, un Fonds de mesures contre la traite des êtres humains géré par le Département de l'égalité des chances. Elle a également élaboré des dispositions plus détaillées régissant l'infraction consistant à réduire des êtres humains en esclavage ou à la servitude ou à les maintenir dans cette situation, et la traite des êtres humains, améliorant ainsi encore les dispositions du Code pénal.

185. S'agissant de la dimension internationale du phénomène et de l'importance de la coopération internationale pour ce qui est de mener une action préventive plus efficace, l'article 14 de la Loi N° 228/2003 charge le Département de l'égalité des chances et le Ministère des affaires étrangères de préconiser l'organisation de réunions et de campagnes d'information, y compris dans les pays d'origine des victimes de la traite. Compte tenu de ces objectifs, il est également prévu que le Département de l'égalité des chances organise, conjointement avec le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la justice et le Ministère du travail et des politiques sociales, des cours de formation à l'intention des acteurs mobilisés dans la lutte contre la traite. Ces initiatives seront incorporées dans les programmes du Ministère pendant les trois années à venir.

186. On notera qu'afin de relancer la lutte contre la traite entre les deux rives de l'Adriatique, la Direction nationale de lutte contre la mafia a signé le 1er avril 2005 un accord de coopération judiciaire avec les autorités judiciaires de la Macédoine.

187. Cherchant à appliquer des mesures visant non seulement à fournir un appui concret à la répression de cette activité criminelle, mais aussi à mener des actions de prévention et à venir en aide aux victimes de la traite, le Ministère de l'intérieur – qui, dès 1995, alors qu'il se penchait sur la question des initiatives à prendre pour motiver, encourager et protéger les personnes cherchant à échapper au cycle de la prostitution forcée et de l'esclavage, avait conçu les dispositions de l'article 18 et en avait encouragé l'adoption – a lancé ces dernières années un certain nombre de projets novateurs.

188. Ces projets visent en premier lieu à faciliter le retour volontaire dans leur pays d'origine des victimes de la traite qui, en même temps qu'elle se libèrent de l'état d'exploitation auquel elles ont été réduites, collaborent avec la police à l'identification et à la capture de leurs exploiters<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> On mentionnera à cet égard l'action menée par le Gouvernement italien pendant la présidence italienne de l'Union européenne pour encourager l'élaboration et l'adoption d'une directive qui prévoirait que tous les États

En second lieu, ils visent à contribuer – en coopération avec les autorités des pays d'origine et dans le but spécifique de fournir des informations exactes et ciblées destinées à prévenir les risques associés à l'immigration clandestine – à créer dans ces pays les conditions nécessaires à la protection des victimes potentielles.

189. On voit que les dispositions de la loi à l'examen qui visent à assurer la protection sociale des victimes de la traite et à leur venir en aide revêtent une importance toute particulière. Si l'on veut leur donner les moyens de se libérer véritablement de l'exploitation, il est essentiel de leur présenter d'autres formes d'appui, d'information et d'orientation.

190. L'un des principaux instruments devant permettre d'y parvenir est le Fonds de mesures contre la traite créé par la Loi N° 228/2003. Ce Fonds recueille les montants alloués en application de l'article 18 du Texte de synthèse N° 286/1998 et le produit des saisies ordonnées à l'issue de condamnations ou dans le cadre de l'exécution des peines infligées, et vise à financer les programmes d'intégration sociale et d'assistance en faveur des victimes de la traite, ainsi que la réalisation des autres objectifs de protection prévus par l'article 18.

191. Une commission interministérielle créée en 1999 au Département de l'égalité des chances a été chargée d'affecter, contrôler et programmer les ressources qui ont maintenant convergé vers ce nouveau fonds destiné à la mise en œuvre des projets. Par arrêté en date du 23 décembre 1999, le Ministre de l'égalité des chances a identifié deux types de programmes pouvant être financés :

- Des programmes de protection sociale instaurant des filières d'assistance et de protection pour les victimes de la traite;
- Des dispositifs conçus pour soutenir les programmes de protection par le biais d'initiatives de sensibilisation, d'enquêtes et de recherches sur la progression de ce phénomène, d'activités de formation à l'intention du personnel, d'activités d'assistance technique et de suivi des projets.

192. Le projet coordonné par le Ministère de la justice pour assurer le suivi au niveau national des activités menées par le Bureau du Procureur général et des résultats obtenus au terme des enquêtes effectuées fait partie des divers dispositifs qui ont déjà été dotés de fonds par le Département de l'égalité des chances.

193. Plus particulièrement, **entre 1999 et 2005**, le Département de l'égalité des chances a pris **6 arrêtés**<sup>21</sup>, publiés au Journal officiel de la République italienne, concernant des projets à présenter dans ce contexte et a participé au financement de **294** projets de ce genre à travers le pays entre 1999 et 2004. En donnant effet au décret ministériel du 23 novembre 1999 donnant des informations sur les critères et conditions de sélection des programmes d'assistance et d'intégration sociale, le Département a participé au financement de trois dispositifs et d'une campagne de sensibilisation, en sus des projets susmentionnés.

194. Les 294 projets de protection sociale relevant de l'article 18 ont été exécutés par les autorités locales et les acteurs privés figurant à la section trois du Registre des associations et des

---

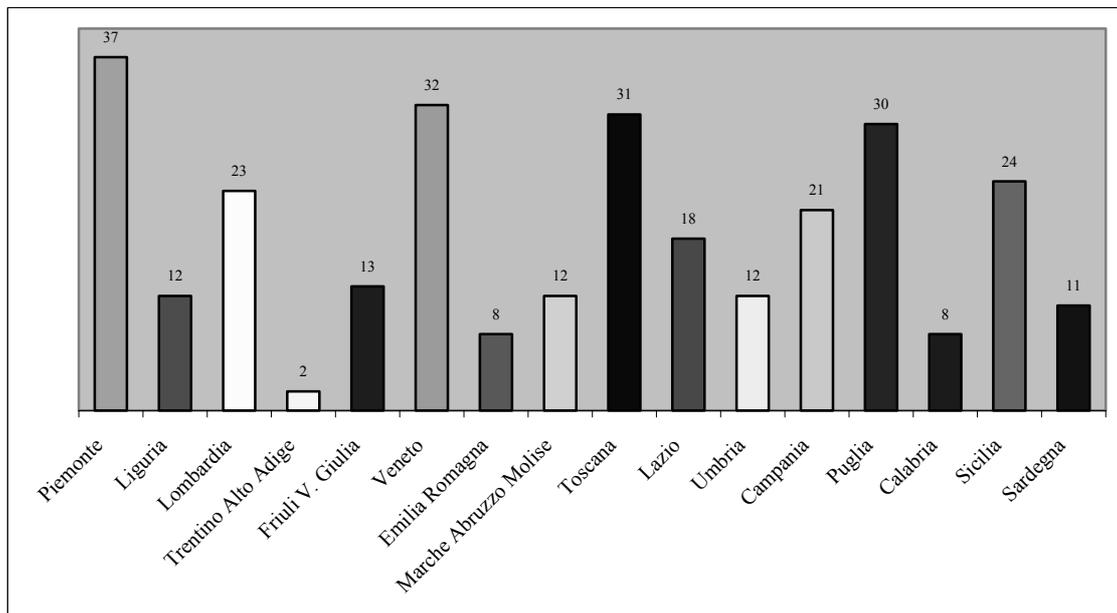
membres accordent des permis de séjour aux victimes de la traite qui coopèrent à l'identification des personnes qui pratiquent la traite des êtres humains.

<sup>21</sup> L'arrêté N° 6 a été publié le 3 février 2005.

organismes s'occupant des immigrants, comme le prévoit le règlement d'application (Décret présidentiel N° 394 du 31 août 1999), dont l'article 25 dispose que les projets "sont financés à hauteur de 70 % par l'État, par prélèvement sur les **ressources allouées au Département de l'égalité des chances** en application de l'art. 58.2, et de 30 % par l'autorité locale, par prélèvement sur les ressources au titre de l'assistance". Ces projets ont permis de venir en aide à **7 359** victimes de la traite, dont **343** personnes âgées de moins de 18 ans<sup>22</sup>.

FIGURE 1

**Distribution régionale des projets de protection - Article 18 du Décret-loi N° 286/1998**  
**(total : 294 projets, 5 arrêtés)**



*Département de l'égalité des chances*

195. Les types de projets exécutés ont été particulièrement complexes et délicats. C'est tout particulièrement le cas si l'on songe à l'isolement psychologique dans lequel ces femmes victimes de la traite se retrouvent après avoir connu des situations socialement très défavorisées ainsi que la violence, la marginalisation et la maltraitance, et des taux de chômage élevés, comme dans le cas des pays d'Europe orientale, et de faibles taux de réussite et de fréquentation scolaires, dans le cas des femmes nigérianes.

196. Pour tenir compte de la diversité des victimes de la traite et de la différence de niveau de complexité de leurs profils psychologiques, les projets de protection sociale, qui s'étalent en moyenne sur un an, sont tous adaptés aux besoins de chaque individu concerné et visent généralement à l'aider à atteindre le degré d'autonomie le plus élevé possible par le biais d'une stratégie d'insertion sociale et professionnelle.

<sup>22</sup> Ces données se rapportent aux projets ayant fait l'objet des quatre premiers arrêtés (mars 2000/mars 2004), car les projets visés par l'arrêté N° 5 sont en cours d'examen.

197. En gros, les projets de protection sociale sont divisés en phases liées entre elles, que l'on peut décrire succinctement comme suit :

- La première phase, axée surtout sur le rétablissement physique et psychologique de la victime, prévoit une stratégie de protection sociale et d'assistance qui s'ouvre sur la première prise de contact (par l'intermédiaire d'unités locales "mobiles", d'un numéro de téléphone à appel gratuit, d'une intervention de la police, de mesures prises à l'égard des clients, etc...) et se poursuit par des services d'"accueil protégé" dans des refuges, dans des familles ou un logement indépendant; l'obtention d'un permis de séjour; une aide juridictionnelle; un soutien psychologique pour aider les intéressés à recouvrer leur indépendance et leur identité socioculturelle;
- La seconde phase a pour objectif essentiel l'intégration et l'insertion sociale, au titre desquelles sont prévues des actions de conseil et d'insertion sociale et professionnelle, par le biais de cours de formation, de cours d'italien, d'allocations pour l'emploi, du tutorat dirigé en entreprise, etc. En parallèle, la procédure judiciaire peut s'ouvrir, la victime portant éventuellement plainte.

198. Au cours des quatre premières années (entre 2000 et 2004), nous avons enregistré une croissance à la fois quantitative et qualitative des projets de lutte contre la traite des êtres humains en garantissant la continuité non seulement des projets eux-mêmes, mais de l'expérience acquise dans ce domaine, ce qui a permis de renforcer la valeur et l'expérience professionnelles du personnel mis à contribution.

199. Le tableau ci-dessous reprend certaines des données les plus importantes concernant les victimes de la traite qui ont bénéficié d'une assistance et de projets de protection sociale entre **mars 2000 et mars 2004** (tableau 1)<sup>23</sup> :

TABLEAU 1

<i>Nombre de victimes contactées et ayant bénéficié de services sociaux (médicaux - psychologiques – juridiques)</i>	<i>Nombre de victimes ayant bénéficié de projets de protection sociale</i>	<i>Nombre de victimes ayant commencé une formation/alphabétisation/bourse d'études/emploi</i>	<i>Début d'emploi</i>
29 097	7 359	5 865	3 734

### **Comment est pris le premier contact**

200. Comme le montre le tableau, le nombre de personnes ayant été pressenties pour bénéficier des projets au cours de la période considérée est assez élevé. Ce contact initial avec les victimes de la traite, qui est la première phase du projet de protection sociale, peut prendre différentes formes, dont les plus importantes sont les unités mobiles, le numéro de téléphone à appel gratuit, la police, les institutions locales et d'autres projets relevant de l'article 18. Les unités mobiles jouent un rôle essentiel. Ces prises de contact sont importantes en ce qu'elles jettent les bases d'une relation reposant sur la confiance : le personnel opérant dans la rue apporte une aide, un accueil favorable, une assistance et une information et est prêt à écouter : il n'essaie jamais de

<sup>23</sup> Ces données se rapportent aux quatre premiers arrêts.

forcer la main, mais manifeste un intérêt réel pour la personne concernée. Le contact avec les projets de protection sociale peut également être établi par l'intermédiaire de la police, dont les agents ont fait preuve d'une grande efficacité non seulement dans les enquêtes sur les cas de traite et la répression de cette activité, mais aussi pour ce qui est des liens de collaboration qui se sont tissés entre eux et les associations et autres acteurs locaux. Après une période initiale d'accueil et d'assistance par la police, les victimes participent en connaissance de cause au programme de protection sociale et collaborent avec les services d'enquête qui enregistrent leurs plaintes et leurs déclarations, et avec les services compétents du parquet.

201. Les victimes peuvent encore prendre contact avec les projets de protection sociale en composant le numéro de téléphone national à appel gratuit, qui a pour objectif essentiel de les aider à trouver le moyen de sortir de leur situation. Ce service fournit des renseignements, mais assure également la liaison avec les services locaux de protection sociale, en collaboration avec les services sociaux tant publics que privés.

### **Accompagnement des victimes dans leurs contacts avec les services compétents**

202. Les personnes contactées par les projets comme celles qui prennent elles-mêmes contact avec eux reçoivent toutes une aide initiale, qui, dans la plupart des cas, prend la forme de services médicaux, psychologiques et juridiques. Très souvent, les victimes doivent être accompagnées car elles se sentent plus en sécurité et en confiance si d'autres personnes assument le rôle d'intermédiaires entre elles et les services. Il est donc très important que ces personnes aient les compétences appropriées et sachent communiquer avec les femmes et les jeunes filles en question de façon à promouvoir une relation reposant sur la confiance.

203. Le fait d'accompagner les victimes dans leurs démarches auprès des services concernés ne relève pas seulement de l'assistance : c'est aussi une occasion pour les membres du personnel en question, les médiateurs culturels et les victimes de se rencontrer et de dialoguer. Au cours de ce processus, on peut créer les conditions permettant d'établir une relation plus profonde, qui peut se développer selon diverses modalités, telles que l'éducation, l'accès aux services, les demandes d'aide en vue du règlement de problèmes plus complexes, comme celui consistant à trouver le moyen d'échapper à la prostitution. De plus, la plupart des victimes de la traite, vivant dans la clandestinité, ne s'adressent pas directement aux services publics de santé de peur des conséquences juridiques ou de représailles de la part des trafiquants. Les services auxquels les femmes demandent d'avoir accès sont pour l'essentiel les contrôles gynécologiques et des informations sur la santé et l'hygiène personnelles, la contraception, l'avortement et les maladies sexuellement transmissibles.

204. On peut également mentionner l'augmentation du nombre des demandes d'accompagnement émanant de femmes et de jeunes filles originaires des pays de l'ex-Union soviétique, ce qui est dû en partie au soutien et à la médiation culturelle assurés en russe. Particulièrement intéressante est l'augmentation progressive du nombre des jeunes Rom d'Albanie qui demandent de l'aide : il s'agit d'un groupe cible difficile qui pose aux membres du personnel sur le terrain et aux personnels de santé un grand nombre de problèmes opérationnels et méthodologiques essentiellement liés à la résistance culturelle et à l'analphabétisme.

205. En ce qui concerne la législation nationale, la situation s'est améliorée pour ce qui est de l'assistance médicale aux ressortissants de pays tiers ne répondant pas aux conditions de séjour régulier. Le Code STP (Straniero temporaneamente presente – Étrangers séjournant à titre

temporaire) assigné par les institutions sanitaires locales (ISL) permet aux ressortissants étrangers d'utiliser les services de santé à un coût réduit ou nul. L'analyse des données montre que l'assistance sanitaire fournie aux immigrants est devenue conforme à la législation, par exemple par la désignation de points de contact auxquels même les immigrants clandestins peuvent s'adresser. On n'en continue pas moins d'observer une absence d'uniformité au niveau des procédures d'attribution et de prestation des services.

206. Les autres types d'accompagnement consistent en une assistance au titre des problèmes juridico-judiciaires et un appui et des conseils en ce qui concerne la procédure de régularisation.

207. Les services de soutien psychologique et de conseils consistent essentiellement à conseiller les femmes sur la meilleure façon de s'en sortir et à les aider à exprimer et "analyser" leur expérience, en vue de réexaminer leur projet d'émigration.

### **Nationalité des victimes de la traite participant aux projets**

208. L'analyse des données correspondant aux quatre premières années des projets fait apparaître une présence plus ou moins constante de femmes originaires du Nigéria et des pays d'Europe orientale. Concrètement, ces dernières années, la traite des Albanaises a diminué tandis que nous avons assisté à une augmentation du nombre de femmes originaires d'autres pays d'Europe orientale, en particulier la Roumanie, la Moldavie et l'Ukraine.

209. La prostitution est par définition cachée et "inconnaisable", et la tendance récente à l'utilisation d'appartements et d'autres lieux privés plutôt que la rue, que les criminels impliqués dans la traite jugent moins sûre, rend encore plus difficile de faire la lumière sur les activités de ce monde clandestin. Les filles vivent dans la clandestinité et la plus grande dépendance physique et psychologique vis-à-vis des trafiquants.

210. C'est particulièrement vrai des filles d'Europe orientale, tandis que les filles du Nigéria travaillent encore, la plupart du temps, dans la rue. La prostitution "à huis clos" concerne également un grand nombre de Sud-Américaines et, depuis peu, des Chinoises.

211. S'agissant de l'âge des femmes concernées, nous avons constaté entre 2003 et 2004 non seulement une diminution de l'âge moyen des victimes, mais aussi une augmentation du nombre des mineures, qui représentent à présent 6,7 % du total. Ces filles plus jeunes viennent surtout d'Europe orientale, et en particulier de Roumanie.

212. Une comparaison des pourcentages pour les pays d'origine relevés dans les projets exécutés jusqu'à présent confirme qu'il s'agit là d'une tendance manifeste et constante (figures 2 and 3).

FIGURE 2

**Évolution des nationalités des femmes participant aux programmes relevant de l'article 18**

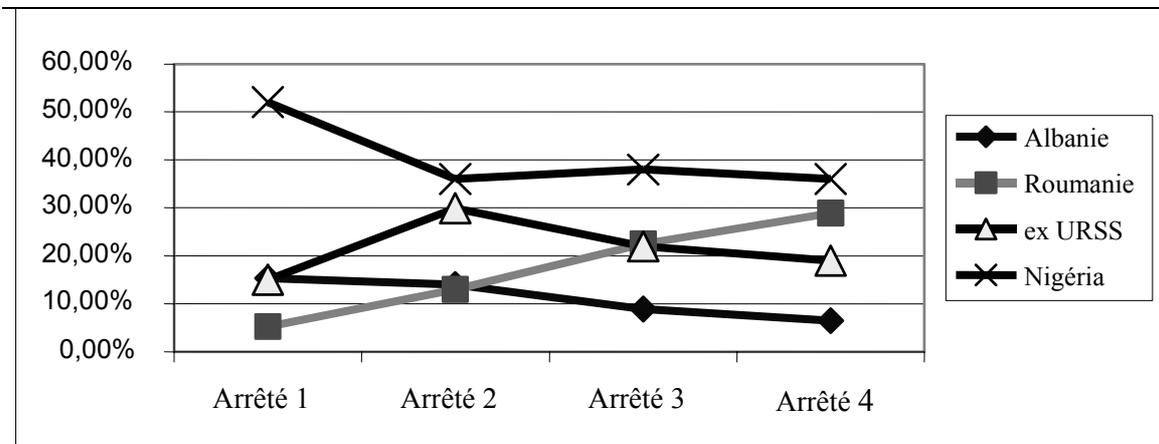
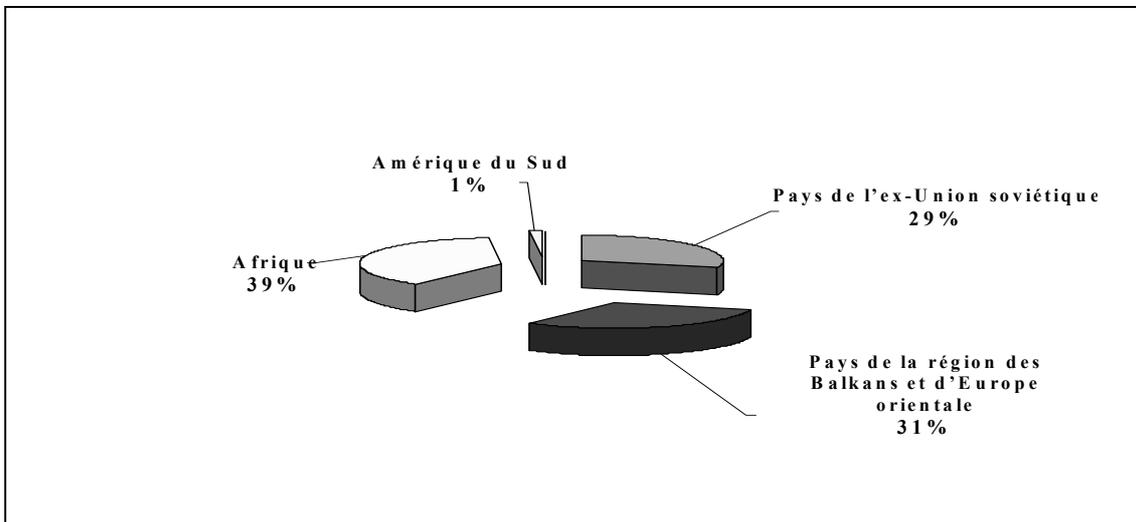


FIGURE 3

**Répartition en pourcentage des nationalités des femmes participant aux programmes de protection sociale (2000/2004)**



**Types de services d'accueil**

213. Comme indiqué plus haut, chaque intervention sociale est adaptée aux besoins de l'individu concerné, compte tenu de la diversité et de la difficulté des profils psychologiques des victimes. C'est plus particulièrement le cas des différents types de services d'accueil (figure 4).

214. L'accueil protégé dans des refuges ou des maisons de première intervention est la première phase, des plus délicates, du processus d'évaluation de la motivation de la victime désireuse de s'arracher à sa situation.

215. Sur le plan méthodologique, au cours de la période considérée, on a adopté diverses formes de soutien psychologique axées sur la réalisation d'objectifs complémentaires allant de l'analyse des motivations de la volonté de ces personnes d'"échapper" à l'exploitation à une analyse de leurs besoins, au recouvrement du potentiel individuel, à la réélaboration de l'expérience traumatique qu'elles ont vécue et à leur projet personnel de migration.

216. Le logement dans des familles peut être organisé pendant la phase initiale d'"évasion" ou pendant des périodes plus longues; on y recourt largement pour les mineures, pour lesquels l'insertion dans un environnement familial est le meilleur moyen de les aider à acquérir leur indépendance.

217. En règle générale, ces familles sont membres d'un réseau de bénévoles et sont conscientes des problèmes en jeu. Les relations n'en sont pas pour autant toujours faciles.

218. Le logement indépendant prend le plus souvent la forme de locaux gérés par les femmes elles-mêmes à l'intention des femmes qui ont achevé leur programme individuel et/ou bénéficient d'une allocation pour l'emploi ou sont en attente d'un emploi et ne sont pas encore économiquement indépendantes. Il est prévu qu'elles prennent un logement indépendant lorsqu'elles commencent à travailler. Toutefois, l'analyse des projets montre qu'il est très difficile pour les filles qui parviennent à un certain degré d'indépendance de trouver à se loger, surtout en raison du manque de coopération de la population locale, réticente à louer des logements à des étrangers à un prix raisonnable.

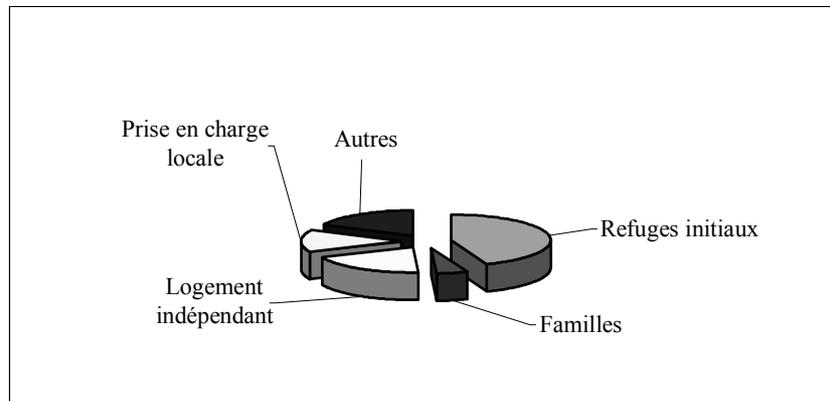
219. Les arrêtés concernant les premiers projets ont été l'occasion d'élaborer et d'expérimenter une nouvelle forme d'accueil qui a donné de bons résultats, la "prise en charge locale". Il s'agit d'un service d'accueil semi-indépendant : les femmes ne sont pas logées dans un local géré par l'association, mais vivent dans le quartier en utilisant leurs propres ressources et en bénéficiant de l'appui constant d'un professionnel. Cette modalité s'est avérée particulièrement bien adaptée pour les personnes ayant déjà atteint un certain degré d'indépendance du fait des liens sociaux et affectifs qu'elles avaient tissés parmi la communauté locale.

220. Les femmes et les filles "prises en charge" reçoivent un appui et leur situation est suivie par des réunions organisées régulièrement avec des agents culturels dans des centres spécialisés. Elles bénéficient également d'un appui sous forme de conseils et d'orientation, d'une aide juridique et d'un soutien sociopsychologique.

221. Les femmes qui utilisent ce type de service sont en moyenne plus âgées que celles qui bénéficient de services d'accueil en logement collectif ou dans des familles.

FIGURE 4

**Types d'accueil dans le cadre des projets de protection sociale**



**Permis de séjour**

222. En pourcentage, on a enregistré une progression constante du nombre des permis de séjour accordés relativement à celui des permis demandés pendant la période couverte par les trois arrêtés précédents, avec un léger fléchissement pendant la dernière année considérée (arrêté 4). On notera que les données dont nous disposons ne sont pas encore définitives, car certains projets sont en cours d'exécution (tableau 2)<sup>24</sup>.

TABLEAU 2

	<i>Arrêté 1</i>	<i>Arrêté 2</i>	<i>Arrêté 3</i>	<i>Arrêté 4</i>
Permis demandés	1 148	1 386	1 082	1 081
Permis délivrés	833	1 062	962	927
Pourcentage	73%	77%	89%	86%

**Insertion socioprofessionnelle**

223. Comme le montre le tableau 1, 5 865 personnes au total ont bénéficié de services de formation professionnelle ou éducatifs et d'allocations pour l'emploi, et 3 734 personnes ont obtenu un emploi (figure 4).

224. D'une façon générale on a constaté que le niveau d'instruction des filles et des femmes d'Europe orientale était moyen à élevé (second cycle de l'enseignement secondaire), tandis que celui des Nigérianes était faible (instruction obligatoire uniquement et, dans certains cas, analphabétisme). Cette situation signale les défauts de toute formation professionnelle qui leur avait été dispensée au départ et la pénurie relative de compétences immédiatement exploitables sur le marché du travail local. Qui plus est, elles sont affligées d'un manque de formation

<sup>24</sup> D'après les données du Ministère de l'intérieur, 4 287 permis de séjour au titre de la protection sociale ont été accordés entre 1998 et le 31 août 2004.

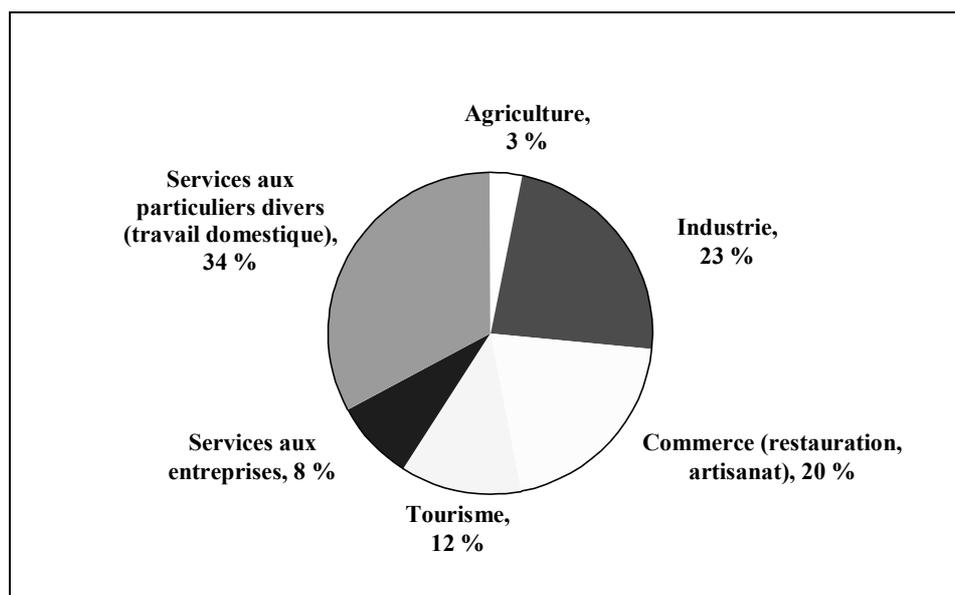
générale et de savoir-faire, même au niveau le plus élémentaire. Très souvent, la formation professionnelle est dispensée dans le cadre de filières personnalisées de formation pratique à la faveur de stages (allocations pour l'emploi) pour de courtes périodes de 2 à 4 mois ou des périodes plus longues, d'un an au moins. Ce dispositif présente l'avantage de permettre aux femmes d'évaluer leurs capacités dans un milieu de travail normal, d'acquérir les connaissances nécessaires et de tester leurs aptitudes et leur comportement. Les efforts déployés pour assurer une formation pratique dans le cadre de stages, qui ont aidé un grand nombre de personnes à trouver un emploi dans l'industrie ou le commerce (restauration et artisanat, par exemple), ont donné de très bons résultats.

225. Toutefois, les difficultés n'ont pas manqué, qu'il s'agisse de trouver des entreprises disposées à recruter des femmes à l'issue de leur période de formation ou de remédier au fait que les transformations du marché du travail rendent de plus en plus difficile de trouver des contrats permanents. Mais la plus grande difficulté a été d'insérer les femmes concernées dans un cycle d'emploi "normal", c'est-à-dire dans une véritable entreprise économiquement viable; elles sont souvent "mises en attente" dans des pseudo-emplois qui se distinguent à peine des allocations sociales et consistent dans la plupart des cas en un emploi domestique ou en "services aux particuliers". Dans l'ensemble, toutefois, on a constaté que le principal objectif des femmes participant aux programmes est de trouver un emploi, car leurs propres projets de migration leur commandent de parvenir à la stabilité le plus rapidement possible de façon qu'elles puissent fournir un appui aux membres de leur famille qui vivent dans leur pays d'origine.

226. Au demeurant, la volonté de trouver un emploi dans le délai le plus court possible découle également de la nécessité d'atteindre un statut "normal", le travail devenant alors un moyen de réinsertion. Une fois qu'elles ont trouvé un travail, les bénéficiaires commencent à se considérer comme capable d'assumer un rôle autre que celui de prostituée.

FIGURE 5

**Ventilation des bénéficiaires par secteur d'emploi (%)**



## Interventions à l'échelle du système

227. Dans le contexte des interventions à l'échelle du système retenues dans le Décret ministériel du 23 novembre 1999, publié en application du Décret présidentiel N° 394/1999, le Comité interministériel a lancé une campagne de sensibilisation reposant initialement sur des spots télévisés diffusés sur les réseaux de la RAI et de Mediaset, des spots radio, des affiches et des autocollants réalisés dans les 10 langues des principaux pays d'origine. Cette campagne a également donné lieu à la diffusion du numéro national contre la traite à appel gratuit, qui est pour les victimes un moyen essentiel de prise de contact avec des personnes qui peuvent leur fournir une aide réelle et concrète.

228. Officiellement lancé à la fin de juillet 2000, le numéro à appel gratuit (800 290 en Italie) mobilise un centre d'appels national (avec une vingtaine d'opérateurs sous astreinte 24 heures sur 24) et 14 centres locaux (avec entre 80 et 90 opérateurs travaillant environ six heures par équipe).

229. Le Département de l'égalité des chances a passé avec les conseils municipaux de Naples, Palerme, Reggio di Calabria et Cagliari et avec la région des Pouilles des accords aux termes desquels les centres d'appel du "numéro national contre la traite à appel gratuit" continueront de fonctionner jusqu'en 2006 (ces accords prévoient un financement global à hauteur de 420 000 euros, dont 70 % seront prélevés sur le Fonds social européen et 30 % seront fournis par l'État en application de la Loi N° 183/1997).

230. Les centres d'appels gratuits locaux relèvent donc de la responsabilité des autorités locales. Celles-ci font appel, pour les gérer, aux services d'organisations non gouvernementales et d'experts. Ces centres sont situés dans un certain nombre de grandes zones régionales et interrégionales où sont exécutés des projets de protection sociale, ce qui permet de mettre en place des mécanismes de liaison entre les services et les victimes. Entre juillet 2000 et 2004, 418 689 appels ont été reçus.

231. Le Département de l'égalité des chances a également financé les deux autres dispositifs décrits ci-après :

- **“Suivi national des résultats obtenus par les parquets dans l’instruction des plaintes concernant les trafiquants”**, coordonné par le Ministère de la justice avec le concours de Transcrime, l’institut de recherche implanté à Trente. Selon cette étude, entre juin 1996 et juin 2001, 7 582 personnes ont fait l’objet d’une enquête ou ont été mises en examen ou condamnées pour des infractions liées à la traite aux fins d’exploitation<sup>25</sup>.
- **“Actions à l’échelle du système visant à encourager le retour volontaire et la réinsertion des victimes de la traite dans leur pays d’origine”**, coordonnées par le Ministère de l’intérieur, avec le concours de l’OIM. Ce programme a pour but spécifique de fournir, de façon concrète, l’option du retour volontaire assisté en tant que l’une des modalités de réinsertion socioprofessionnelle protégée offertes dans le

---

<sup>25</sup> Rapport final résumant le projet de recherche sur “La traite des êtres humains aux fins d’exploitation et la traite des migrants” exécuté par l’Institut Transcrime de Trente pour le compte du Ministère de la justice et du Département de l’égalité des chances (p. 143 à 146).

pays d'origine des bénéficiaires. Depuis son lancement en juillet 2001, ce programme a traité 160 cas de rapatriement assisté.

## 5. Mineurs étrangers en Italie

### 5.1 La population des mineurs étrangers

232. Des courants migratoires de plus en plus importants accentuent depuis quelques années le caractère multiethnique et multiracial de la population de notre pays. Ces courants migratoires ont permis à la population italienne de continuer de croître pendant des années qui ont vu un décroissement naturel constant (déficit de naissances vivantes par rapport aux décès). Le groupe de la population étrangère dont l'accroissement est le plus rapide est celui des enfants. Il convient toutefois de noter que l'Italie occupe la dernière place en Europe pour ce qui est du nombre de ressortissants étrangers qui y vivent, qu'il s'agisse du chiffre global ou, plus spécifiquement, de celui des enfants.

233. Au moment du 14<sup>e</sup> recensement de population effectué en 2000 et qui fournit les données les plus récentes dont on dispose, 284 224 mineurs étrangers vivaient en Italie. Ils représentent 21 % du nombre des ressortissants étrangers, avec une variation régionale assez faible : de 22,6 % dans le Nord-Est, elle est de 22,3 % dans le Nord-Ouest et d'environ 18 ou 19 % dans les autres parties du pays.

234. Les enfants étrangers, comme l'ensemble de la population étrangère, se concentrent dans les régions économiquement les plus développées du pays. Depuis quelques années, les ressortissants étrangers compensent les pénuries de main-d'œuvre dans ces régions, en particulier dans les secteurs requérant pour l'essentiel une main-d'œuvre manuelle peu qualifiée, où la présence des travailleurs italiens devient de plus en plus marginale.

235. Les données pour 2001 montrent que la région du Nord-Est du pays compte 49,6 mineurs étrangers pour 1 000 enfants. Il y en a 46,3 pour 1 000 dans le Nord-Ouest, qui distance de peu l'Italie du Centre (38,8 pour 1 000), le Sud et les îles se trouvant très loin derrière avec 7,3 et 8,7 pour 1 000, respectivement.

236. Au 31 décembre 2004, on comptait 91 170 enfants détenteurs d'un permis de résidence. Du point de vue de la répartition géographique de ces enfants, la concentration est la plus forte dans les régions du Centre-Nord (87 %), contre 13 % dans le Sud et les îles. D'après les statistiques les plus récentes sur les raisons du séjour, qui remontent au 1<sup>er</sup> janvier 2000, plus de 70 % des permis étaient liés à la présence d'un ou de plusieurs membres de la famille sur le territoire italien.

237. Si l'on n'y prend pas garde, on court le risque de donner l'impression que les enfants étrangers, ou les immigrants en général, constituent un groupe uniforme, alors que cette population est en réalité fortement hétérogène.

238. Les enfants immigrés viennent d'un grand nombre de pays et, au sein des familles de migrants, la présence d'enfants, lesquels peuvent être venus en Italie au titre du regroupement familial, par exemple, varie selon la nationalité et révèle tout un éventail de stratégies migratoires : pour certains pays, la présence d'un nombre important d'adultes s'accompagne d'une faible proportion d'enfants, ce qui dénote des courants migratoires temporaires ne donnant pas lieu à une réelle implantation (c'est le cas du Sénégal), tandis que pour d'autres nationalités,

la plus forte proportion d'enfants signale des projets de séjour plus longs et donnant lieu à une implantation plus solide en Italie (Maroc, Albanie, Chine, CEI, etc.).

239. La plupart des enfants étrangers se sont retrouvés en Italie à la suite d'une décision familiale de migration, qui a donné lieu au déplacement de toute la famille ou à la naissance des enfants dans le pays de destination. D'autres raisons peuvent conduire des mineurs étrangers à quitter leur pays d'origine après y avoir vécu plusieurs années pour se rendre en Italie. C'est souvent le cas des enfants étrangers non accompagnés : nous y reviendrons plus loin.

## **5.2 Les mineurs étrangers et leur droit à l'intégration**

240. Les dispositions législatives les plus récentes (en particulier le Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002), le Décret du Premier Ministre N° 535/1999 et le Décret présidentiel N° 394/1999 modifié par le Décret présidentiel N° 334/2004) mettent en avant un nouveau modèle d'intégration qui a également des répercussions considérables sur la situation des mineurs, en tant à la fois que progéniture de ressortissants étrangers et bénéficiaires d'initiatives de protection spécifiques. C'est la première fois que la question de l'immigration est abordée selon une optique différente, qui correspond mieux à la réalité de la migration, laquelle est à présent considérée comme un phénomène structurel dans lesquels les mineurs sont des personnes qui ont des droits et qui sont sans doute celles qui ont le plus besoin de protection, au point que la Loi N° 40/1998 leur consacre l'ensemble de son titre IV.

241. De plus, la mention expresse de la Convention relative aux droits de l'enfant intervient au meilleur moment qui soit, presque pour montrer que le principe qui inspire nos interventions est de renforcer le caractère universel des droits des enfants. L'article 28§3 du Décret-loi N° 286/1998 (modifié) est très éclairant à cet égard. Cette disposition, se référant directement à l'article 3§1 de la Convention, réaffirme que dans toutes les procédures administratives et judiciaires engagées pour réaliser le droit au regroupement familial et toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Autre fait nouveau important, l'expression "enfant étranger" s'applique non pas seulement aux enfants légitimes ou naturels de parents étrangers, mais aussi à tout enfant confié à un ressortissant étranger au sens des dispositions de la Loi N° 184 du 4 mai 1983.

242. Compte tenu de ce qui a été défini comme les quatre éléments principaux de la nouvelle politique régissant la migration, nous pouvons récapituler comme suit les principaux faits nouveaux, l'accent étant naturellement mis sur le statut des enfants :

a) Lutte contre l'immigration clandestine. Les nouvelles mesures de lutte contre l'immigration clandestine – prévues par la Loi N° 189/2002 modifiant et incorporant le Texte de synthèse N° 286/1998 – ont mis davantage l'accent sur les enfants étrangers, qui sont à présent considérés comme faisant partie des victimes potentielles de l'immigration clandestine, si bien que l'on prévoit une aggravation des peines en cas d'immigration clandestine impliquant spécifiquement des enfants. Le législateur a tenu compte du fait que les enfants étrangers sont vulnérables à l'exploitation et à la réduction à l'esclavage et sont une "marchandise appréciée" dans la nouvelle version de la traite des êtres humains en usage à notre époque. Afin de protéger les victimes de l'exploitation impliquées dans ces formes de trafic, la loi prévoit des mesures de protection sociale et propose des modalités d'insertion protégée (article 18 du Décret-loi N° 286/1998). S'agissant de la question de la traite, une nouvelle loi, la Loi N° 228/2003, a

récemment été approuvée, qui redéfinit les infractions de réduction à l'esclavage, de traite et d'achat et de vente d'esclaves. La Loi N° 228/2003 institue des peines plus lourdes pour ces infractions et prévoit les circonstances aggravantes lorsqu'elles impliquent des enfants.

b) Renforcement des garanties en faveur des immigrants clandestins, par le biais du respect des droits de l'homme. Dans cette optique, qui englobe un grand nombre des recommandations énoncées par les principales conventions internationales, les enfants étrangers présents à un titre quelconque sur le sol italien se voient garantir la jouissance des droits fondamentaux, tels que les soins médicaux et l'éducation pendant la période de scolarité obligatoire. L'âge le plus élevé pour l'interdiction de l'expulsion a été porté à 18 ans.

En ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés découverts sur le territoire italien, des permis de séjour sont délivrés une fois qu'ils ont été signalés à la Commission des mineurs étrangers et ils sont valides pour toute la période nécessaire à l'enquête effectuée sur les parents des mineurs dans leur pays d'origine (article 28§1 a) du Décret présidentiel N° 394/1999 modifié par le Décret présidentiel N° 334/2004).

Toujours en ce qui concerne la situation des enfants non accompagnés, sur laquelle nous reviendrons plus en détail, la récente modification apportée à l'article 32 du Texte de synthèse N° 286/1998 (mis en application avec des modifications par la Loi N° 189/2002) dispose que les enfants non accompagnés qui se trouvent en Italie depuis au moins trois ans et qui participent à des projets d'intégration sociale et civile depuis au moins deux ans doivent, lorsqu'ils atteignent leur majorité, dès lors que la Commission des enfants étrangers n'a pris aucune décision les concernant, se voir délivrer un permis de séjour pour études ou accès à l'emploi (y compris un emploi indépendant), qui leur permet de demeurer sur le territoire italien même après avoir atteint leur majorité.

À cet égard, le Décret présidentiel N° 334/2004 a modifié le Décret présidentiel N° 394/1999 en ce que l'article 22 b) prévoit la délivrance, sous réserve de l'avis de la Commission des mineurs étrangers, d'un permis de séjour aux fins de l'intégration sociale et civile du mineur conformément à l'article 32§1-bis et 1-ter du Décret-loi N° of 286/1998 modifié.

c) Les mineurs étrangers régulièrement présents en Italie pour études, un emploi<sup>26</sup> ou des raisons de santé, ou au titre d'un regroupement familial, se voient également garantir la plénitude

---

<sup>26</sup> À cet égard, et dans le droit fil des activités du groupe de travail sur la famille, le NCB du CNEL a demandé à la Fondation Andolfi de réaliser un projet d'étude sur "*Les adolescents étrangers et le monde du travail : étude transculturelle des valeurs inhérentes à l'emploi*". Les résultats de cette étude devaient être présentés lors d'un séminaire prévu pour la fin mai 2005.

L'étude avait pour objectif d'étudier les attentes et les attitudes vis-à-vis de l'emploi des élèves des écoles secondaires originaires de pays non membres de l'UE et d'établir si la diversité de leurs origines ethniques influe sur les valeurs qu'ils attribuent au travail.

Les données présentent un tableau composite de jeunes qui, d'un point de vue pratique, peuvent être considérés comme des immigrants et non comme des enfants de deuxième génération. La quasi-totalité des jeunes en question ne sont pas nés en Italie et, pour beaucoup, la réalisation du projet de migration de leur famille n'est pas achevée et, partant, ils ne savent pas s'ils vont rester dans notre pays. Leurs parents ont en général un niveau d'instruction relativement élevé (diplôme de fin d'études) et, après leur migration, la plupart ont dû "retrousser leurs manches" et se résigner à prendre un emploi dans les tranches moyenne à inférieure du marché du travail. Beaucoup de ces jeunes ne parviennent pas à faire reconnaître intégralement le niveau des études qu'ils ont faites avant leur arrivée en Italie et, de ce fait, doivent, comme leurs parents, accepter des solutions de compromis. Au demeurant, ils s'aperçoivent

des droits. En ce qui concerne le regroupement familial, on estime que les dispositions actuellement en vigueur devraient refléter la décision du législateur de reconnaître des droits spécifiques aux mineurs. Concrètement, la loi prévoit également la possibilité de regroupement avec un parent naturel pour les mineurs vivant légalement en Italie.

Il est également prévu de renforcer les garanties en matière de délivrance et de renouvellement des permis de séjour de tous les enfants, quel que soit le statut juridique et les choix de leurs parents. On notera l'importance particulière de l'institution d'un permis de séjour "dont le détenteur peut aussi être âgé de moins de 14 ans", qui peut être délivré à des enfants ayant résidé cinq ans en Italie et qui permet de ne plus faire dépendre la résidence en Italie de l'activité économique, ce qui ouvre d'autres perspectives d'insertion (article 31§2 du Texte de synthèse N° 286/1998).

d) Outre les dispositions réglementant spécifiquement l'immigration, il existe un instrument national important concernant le droit des enfants étrangers à l'intégration, à savoir la Loi N° 285/1997, qui a abouti à la création d'un fonds national pour l'enfance et l'adolescence. Ce fonds, auquel sont annuellement versés quelque 150 millions d'euros à répartir entre les régions et 15 villes, vise à financer des projets d'amélioration de la qualité de la vie des enfants et des jeunes en impulsant des interventions globales dans tout le pays. La loi précise les différents types de projets dans le cadre desquels des interventions en faveur des enfants et adolescents étrangers ont pu être lancées.

243. Compte tenu du montant du financement prévu pour les trois premières années d'application de la Loi, 90 projets en faveur des enfants étrangers ont été mis en place, dont la proportion la plus importante (31 %) est appliquée dans les villes en question. Turin exécute le nombre de projets le plus élevé (8), suivie par Florence et Bologne (5 projets chacune).

244. Les régions de Toscane, de Vénétie et de Lombardie, qui comptent une forte proportion de travailleurs étrangers vivant et travaillant régulièrement, concentrent aussi un nombre important de projets.

---

bien vite qu'il n'est pas particulièrement facile de trouver du travail en Italie. La plupart d'entre eux déclarent considérer de bonnes études très importantes et ont l'intention de poursuivre leurs études car ils pensent qu'un diplôme est un élément essentiel pour entrer sur le marché du travail. Ils considèrent par ailleurs que leur "différence" ne sera pas un problème. Ils parlent en général entre deux et cinq langues, connaissent au moins deux pays différents et, de ce fait, ont déjà acquis l'expérience de modes de vie et de points de vue différents. Pour la quasi-totalité d'entre eux, la chose la plus importante est de "faire quelque chose d'important pour autrui" : de fait, les professions que la plupart aspirent à exercer sont la médecine et le droit. Il est extrêmement intéressant d'observer comment ces jeunes visent, à travers les carrières qu'ils entendent choisir, à "s'acquitter" vis-à-vis de leur parents, à un niveau beaucoup plus profond, des espérances qu'ils ont placées en eux.

Pour eux, le travail est aussi une "occasion de faire quelque chose d'utile pour autrui" et ils ne considèrent pas la capacité de gain comme étant très importante. Ils voient donc tous dans le travail plus un moyen d'expression qu'un instrument. Indépendamment de toute différence culturelle, ce que les jeunes étrangers ont en commun avec les jeunes Italiens est l'époque de leur vie : l'adolescence. Ils sont prêts à accepter le niveau de vie et les modèles comportementaux de la société qui les accueille et, à ce sujet, éprouvent moins de difficultés que leurs parents.

Dans la seconde partie de l'étude, qui considérait les écoles comme des "tremplins", on peut constater que les enseignants ne se rendent pas toujours très bien compte de la situation "juridique" de ces filles et de ces garçons et des très réelles difficultés qu'ils rencontrent à leur arrivée dans notre pays.

245. L'analyse de tous les projets consacrés aux enfants étrangers au cours des trois premières années montre que dans 35,5 % des cas, l'objectif principal est l'insertion des enfants dans l'enseignement et, dans 8,9 % des cas, de développer l'enseignement offert. L'appui à l'enseignement de l'italien est le principal objectif de 17,8 % de ces projets.

246. La tendance qui se dégage des projets est d'autant plus significative qu'elle montre l'importance accordée au processus d'insertion par l'enseignement dans la perspective de l'intégration des enfants immigrés.

247. S'agissant des projets prévus pour la deuxième période triennale d'application de la Loi, il ressort des premières données récapitulatives actuellement disponibles que 51 projets ont été exécutés, dont neuf directement par les villes détenant des moyens de financement (au premier rang desquelles se trouve Bologne, avec trois projets). On a observé une diminution générale par rapport à la période triennale précédente du nombre des projets d'intégration des enfants et adolescents étrangers et, en revanche, une concentration importante de tels projets en Italie et Nord et du Centre, où près de la moitié des projets ont été exécutés : 18 en Vénétie, 8 en Émilie-Romagne, 4 au Frioul-Vénétie-Julienne, au Piémont et dans les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, 3 en Ligurie, 2 en Toscane et au Lazio et 1 dans les régions de Lombardie, du Val d'Aoste et des Marches, soit 48 projets au total. En Italie du Sud, 2 projets ont été exécutés en Campanie et 1 en Calabre. Cette situation tient en partie à la plus forte proportion d'enfants étrangers vivant dans le Nord et dans le Centre du pays.

248. Étant donné qu'un grand nombre de ces projets se sont fixé comme objectif de réaliser en même temps un certain nombre d'initiatives différentes en groupant plusieurs des interventions prévues par la Loi N° 285/1997, on peut dire que la plupart des projets (29) ont été inspirés par l'article 4 en particulier, lequel prévoit des services à l'appui de la relation parents/enfant, des services de lutte contre la pauvreté et la violence et des mesures alternatives de logement des enfants dans des établissements – en lançant des initiatives consistant pour l'essentiel à fournir un appui aux familles.

249. Viennent ensuite les projets, au nombre de 21, destinés à appliquer les articles 6 et 7, qui prévoient la mise en place de services de loisirs et éducatifs à fournir pendant le temps libre et des actions de promotion des droits des enfants et des adolescents à la faveur d'initiatives visant à les faire profiter des espaces urbains, ainsi que des actions de promotion des droits des mineurs – mobilisant des citoyens et des professionnels du secteur public – et de la participation active des enfants à la vie des collectivités locales. Les projets inspirés par la mise en oeuvre de ces dispositions ont essentiellement consisté en ateliers visant à favoriser les relations interculturelles et multiculturelles.

### **5.3 Le droit à l'éducation**

250. Les transformations que connaissent les courants migratoires depuis quelques années, en particulier l'impact croissant du regroupement familial et l'implantation progressive de familles d'immigrants en Italie, ont eu des répercussions importantes sur le nombre d'enfants étrangers présents dans notre pays et, en particulier, dans les écoles italiennes. On s'accorde de plus en plus à considérer les écoles comme la première et la plus importante filière d'intégration des enfants d'immigrants dans leur pays d'accueil et comme un lieu important de rencontre et d'échanges de données d'expérience pour des cultures différentes, ainsi que comme un lieu de transmission et de construction de modèles culturels. Ce sont les écoles qui nous donnent une première idée de la

présence des enfants étrangers et de l'accroissement de leur nombre au fil des ans (si l'on peut compter ici les enfants présents illégalement, les écoles deviennent un milieu propice à l'observation des phénomènes migratoires en tant qu'ils influent sur les groupes d'âges les plus jeunes, car elles font mieux connaître même ceux qui ne sont pas enregistrés officiellement).

251. Le nombre des écoliers étrangers est passé de 6 104 seulement pendant l'année scolaire 1983-84 à 232 766 en 2002-03, chiffre qui représentait 50 000 écoliers de plus que pendant l'année scolaire précédente. Quarante-cinq pour cent de ces enfants sont originaires de pays européens. Les pays à l'origine des courants migratoires qui contribuent à cette augmentation se répartissent d'une façon assez égale sur les cinq continents, bien que l'augmentation soit plus accentuée pour les Amériques (35 % de plus que l'année antérieure) et l'Asie (32 % de plus). Si nous examinons la ventilation interne des continents selon le type d'établissement scolaire, nous constatons que les enfants africains sont généralement les plus nombreux dans l'enseignement primaire, tandis que les jeunes originaires de pays membres de l'Union européenne et d'Amérique sont plus nombreux dans les écoles secondaires.

252. Pour l'année scolaire 2002-03, les pays d'origine le plus fortement représentés sont là encore l'Albanie, le Maroc et l'ex-Yougoslavie, encore qu'il convienne de noter que 189 nationalités au total sont représentées dans les écoles italiennes. Le nombre des enfants originaires de Roumanie (15 509) et d'Équateur (7 273) a presque doublé par rapport à l'année précédente. Les élèves étrangers représentent 2,96 % des effectifs scolaires, la plus forte proportion se rencontrant dans les écoles primaires (95 346 élèves, soit 3,8 % du total) et la plus faible dans les écoles secondaires du second cycle (33 176 élèves, soit 1,5 % du total). À tous les degrés d'enseignement, à l'exception des écoles secondaires du second cycle, les garçons sont légèrement plus nombreux que les filles, bien que la proportion des filles pour 100 élèves étrangers soit passée de 45,8 % à 46,3 %. Du point de vue de la répartition géographique, la Lombardie, l'Émilie-Romagne et la Vénétie ont la proportion d'élèves non italiens la plus forte.

253. Ces écarts tiennent essentiellement au fait que l'immigration est relativement récente en Italie et que ce n'est que depuis quelques années que ce pays voit des enfants d'immigrants fréquenter les écoles secondaires du premier et du second cycle. Le lieu de naissance des enfants étrangers semble également un élément significatif à cet égard.

254. Les enfants nés en Italie de parents étrangers passent généralement en Italie toutes leurs années de scolarité à partir de l'école maternelle (comme les enfants en question sont arrivés à une date relativement récente, il nous faudra attendre quelques années pour qu'ils entrent en nombre significatif dans les écoles secondaires, car ils sont actuellement plus nombreux en pourcentage dans les groupes d'âges correspondant à l'école maternelle et à l'école primaire). Ce sont surtout les enfants nés à l'étranger et arrivés en Italie à un âge plus avancé qui entrent directement à l'école primaire ou à l'école secondaire du premier cycle : le fait qu'ils soient plus grands implique qu'ils sont les premiers à parvenir au niveau de l'enseignement secondaire, où ils sont considérés comme des "élèves étrangers". La diversité des pays de naissance est un facteur important qui joue sur le type de présence scolaire de ces élèves et les difficultés qu'ils rencontrent et que leurs écoles se trouvent dans l'obligation d'essayer de régler.

255. Par ailleurs, la présence des élèves étrangers diffère d'une région à l'autre, ce qui est lié aux caractéristiques plus générales de l'évolution des courants migratoires, aux projets migratoires individuels et à la force d'attraction exercée par telle ou telle région.

256. Les élèves étrangers sont concentrés pour l'essentiel dans les régions du Centre et du Nord de l'Italie, ce qui correspond au sens des courants migratoires, tandis que leur nombre est très faible dans le Sud et dans les îles. Le pourcentage d'élèves étrangers est particulièrement élevé en Lombardie, en Émilie-Romagne et en Vénétie, suivies par le Lazio, le Piémont et la Toscane.

257. Comme l'a montré l'analyse de la population des enfants étrangers, la présence de ces élèves est caractérisée non pas seulement par l'accroissement quantitatif intervenu, mais aussi par l'éventail des pays d'origine, qui soulève manifestement dans les écoles elles-mêmes les problèmes culturels des plus divers. Les zones d'origine le plus fortement représentées sont, par ordre décroissant, les pays européens non membres de l'UE et l'Afrique, suivis par l'Asie et les Amériques. L'analyse des 10 premiers pays d'origine des élèves qui n'ont pas la nationalité italienne fait apparaître des différences d'effectifs selon les degrés d'enseignement, différences étroitement liées aux caractéristiques des migrations des familles.

258. Compte tenu de cette présence croissante d'enfants étrangers, en Italie comme dans d'autres pays européens, les écoles ont toujours été un lieu essentiel de réflexion sur l'intégration des filles et des garçons étrangers. Elles voient d'un bon oeil ces nouveaux arrivants, encore que cette approche s'exprime à travers une série de circulaires (dont la première remonte à 1989) qui n'ont pas encore débouché sur un cadre juridique systématique.

259. Dans notre pays, l'intégration d'enfants étrangers dans l'enseignement obligatoire est réglementé selon des modalités différentes de celles qu'ont adoptées les autres pays européens où l'immigration est un phénomène vieux de plusieurs décennies. L'Italie a rejeté la solution consistant à créer des classes spéciales : les élèves étrangers ont toujours été intégrés au programme scolaire normal. Cela lui a permis d'assurer l'insertion sur le plan éducatif d'un grand nombre d'enfants étrangers et de prévenir le risque né de la combinaison de restrictions d'ordre législatif et d'une vision négative de la diversité culturelle qu'incarnent les enfants et les adolescents.

260. De ce choix est né la nécessité de surmonter une série de difficultés administratives et politiques, parmi lesquelles se détachent les difficultés liées à la reconnaissance du niveau d'éducation ou à la comparaison des systèmes éducatifs.

261. Cette approche repose sur le droit à l'éducation et l'obligation scolaire pour tous les enfants et adolescents en Italie, dans le droit fil des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, reprises dans le Texte de synthèse N° 286/1998 modifié.

262. Le problème posé aux services d'accueil par l'"altérité" des enfants étrangers l'a donc été avant tout en ce qui concerne les politiques et structures éducatives, structures qui sont devenues les premiers lieux fréquentés par des enfants de différentes nationalités. Entre autres solutions disponibles, le dialogue interculturel s'est progressivement répandu dans les écoles en tant que modèle éventuel d'intégration, caractérisé par la prise en compte de la culture de chaque enfant et de l'importance qu'il y a à respecter les enfants "différents" et leur identité culturelle dans la quête quotidienne de formes de collaboration pouvant permettre de régler de manière constructive tout conflit ou désaccord potentiel.

263. Sur le plan législatif, les politiques d'accueil positif des élèves immigrants adoptées par les enseignants, les écoles et les autorités scolaires pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants pendant la première "crise" de l'immigration ont été reprises par la circulaire ministérielle N° 205/1990, ultérieurement développée par les circulaires N° 5/1994 et N° 73/1994, dans

lesquelles la question de l'éducation interculturelle a été soulevée pour la première fois. Les enjeux de ces circulaires, qui restent ceux de la pratique éducative actuelle, étaient la promotion du dialogue et d'un "climat relationnel" et les éléments interculturels de toutes les matières et de toutes les activités interdisciplinaires.

264. Compte tenu de ces premières indications, on présente ci-après certaines des nouveautés parmi les plus importantes introduites ces dernières années par les lois et règlements en matière d'éducation :

a) La reconnaissance de l'éducation en tant que droit et obligation de tous les enfants, même ceux qui ne respectent pas les dispositions régissant les permis de séjour (Loi N° 176/1989, Texte de synthèse N° 286/1998);

b) La définition des modalités d'inscription, d'accueil et d'insertion des élèves étrangers, affirmant leur droit/obligation en matière de scolarité et prévoyant des dispositions ciblées et des ressources à affecter à l'enseignement de l'italien pour faciliter l'accès aux structures et programmes communs, y compris par le biais d'accords avec les autorités, communautés et associations locales (Loi N° 40/1998 et circulaires ministérielles N° 301/1989, N° 205/1990, N° 21/1991 et N° 400/1991; et Décret présidentiel N° 394/1999);

c) La reconnaissance du droit des enfants de s'inscrire dans les classes correspondant à leur âge (Décret-loi N° 286/1998);

d) La nécessité d'adapter les programmes scolaires aux aptitudes des élèves étrangers et la désignation, le cas échéant, de médiateurs culturels qualifiés pour aider les élèves étrangers nouvellement arrivés en Italie.

265. Les documents officiels indiquent que l'éducation interculturelle est le facteur d'intégration fondamental parmi les options fournies par les différentes écoles, où cette expression est considérée comme impliquant une approche appliquée à l'examen des programmes et des styles de communication, et à la gestion de la différence et des besoins éducatifs dans le système d'enseignement. Les stratégies opérationnelles adoptées jusqu'à présent ont débouché sur la réalisation de manifestations interculturelles, d'activités supplémentaires pour les enfants d'immigrants (cours d'arabe et de chinois, ateliers d'italien) ou pour tous les enfants, l'enseignement des matières dans une optique interculturelle et le réexamen des programmes dans cette même perspective. Ces initiatives ont été mises en oeuvre pour l'essentiel à titre expérimental dans les écoles comptant un nombre important d'élèves étrangers.

#### **5.4 Enfants étrangers admis à titre temporaire en Italie**

266. L'article 33 du Décret-loi N° 286/1998 disposait qu'il faudrait créer une Commission des enfants étrangers pour superviser les modalités de séjour des enfants étrangers admis à titre temporaire sur le territoire italien et coordonner les activités des administrations publiques compétentes. Le Décret du Premier ministre N° 535 du 9 décembre 1999 a formulé les dispositions générales applicables à ces enfants, classés sous la rubrique suivante : enfants qui ne sont pas des nationaux italiens ni d'autres pays membres de l'UE, sont âgés de plus de six ans et qui sont entrés en Italie dans le cadre de programmes de solidarité aux fins d'admission temporaire impulsés par des organismes, des associations ou des familles. Au titre de ces programmes, les enfants sont accompagnés par un ou plusieurs adultes remplissant des fonctions générales d'appui, d'orientation et d'assistance.

267. Aux termes du Décret du Premier ministre N° 535/1999, la Commission se prononce également sur les demandes présentées par des organismes, des familles et des associations pour faire admettre des enfants dans le cadre de programmes de solidarité, et sur leur prise en charge temporaire et leur rapatriement ultérieur.

268. Ces dernières années ont vu un fort développement de la pratique de l'octroi de l'admission temporaire d'enfants étrangers dont les conditions de vie dans leur pays d'origine ne sont pas satisfaisantes du point de vue des services des secteurs tant social que sanitaire. L'initiative prise il y a quelques années de permettre aux enfants irradiés à la suite de l'accident nucléaire de Tchernobyl de passer quelque temps dans un environnement plus sain a été ultérieurement étendue, encore qu'à un moindre degré, à des enfants originaires d'autres pays que le Bélarus et n'étant pas nécessairement en mauvaise santé.

269. On voit que ces projets englobent des situations très différentes, qui présentent donc des caractéristiques très diverses. Dans certains cas, l'accueil est lié à l'état de santé et dans d'autres il fournit l'occasion d'une première rencontre qui sert de prélude à l'engagement d'un dialogue plus durable et systématique entre communautés locales ou groupes religieux pour aider les enfants italiens et étrangers à mieux se connaître.

270. Les données à la disposition de la Commission des enfants étrangers montrent que 78,6 % des enfants accueillis entre 1994 et 2002 étaient originaires du Bélarus.

271. En 2002, il est arrivé plus de 27 000 enfants en provenance des régions touchées par les radiations de Tchernobyl, plus de 2 500 enfants d'autres pays d'Europe orientale et plus de 300 enfants d'Afrique et du Moyen-Orient. Cette année-là, ce sont donc près de 3 000 enfants qui ont été accueillis pour des raisons autres qu'une réadaptation médicale.

272. En 2003, on a enregistré une augmentation considérable par rapport à l'année précédente du nombre d'enfants accueillis : 35 542 admissions ont été approuvées par la Commission, dont 32 649 admissions d'enfants originaires du Bélarus et d'Ukraine (zone de radiations) et 2 893 admissions d'enfants originaires d'autres pays d'Europe orientale. Vingt-cinq enfants seulement venaient d'ailleurs, à savoir de Palestine. On peut donc dire que, bien que nous ayons assisté à une très forte augmentation du nombre d'enfants arrivant au titre de ce programme, cette augmentation ne s'est pas traduite par un accroissement du nombre d'enfants admis pour des raisons autres que la santé.

273. Quoi qu'il en soit, il importe de souligner que les données susvisées ne rendent pas compte du nombre effectif de mineurs entrés dans le pays : il arrive souvent que le même enfant vienne en Italie à plus d'une reprise, à différentes époques de l'année (été et Noël, par exemple). Selon la Commission, le nombre estimatif d'enfants réellement admis se situe aux alentours de 22 000 à 25 000 par an.

## **5.5 Enfants étrangers non accompagnés**

274. Comme indiqué plus haut, le statut juridique des "enfants étrangers non accompagnés" est régi par le Décret-loi N° 286/1998 modifié et par le Décret du Premier Ministre N° 535/1999 qui, en application du Décret-loi N° 286/1998, régit les fonctions et attributions de la Commission des enfants étrangers. Celle-ci a la responsabilité non seulement des mineurs admis à titre temporaire, mais aussi des mineurs étrangers non accompagnés : elle est chargée de superviser l'organisation

du séjour de ces derniers, ainsi que de déterminer leur statut et de prendre des renseignements sur leur famille en vue d'organiser leur rapatriement assisté et le regroupement familial.

275. La définition du mineur étranger non accompagné figure dans l'article 1§2 du règlement susmentionné<sup>27</sup>, aux termes duquel les mineurs étrangers non accompagnés se trouvant sur le territoire italien sont des "mineurs qui n'ont pas la nationalité italienne ni celle d'un autre État membre de l'Union européenne et qui, n'ayant pas présenté de demande d'asile, se retrouvent pour une raison ou pour une autre sur le territoire italien sans assistance et sans être représentés par leurs parents ou d'autres adultes juridiquement responsables d'eux conformément aux lois actuellement en vigueur en Italie".

276. L'article 32 du Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé par la récente réforme de la loi régissant l'immigration, la Loi N° 189/2002, prévoit que les enfants non accompagnés peuvent se voir délivrer des permis de séjour une fois qu'ils atteignent leur majorité s'ils ont été admis dans le pays "pour une période d'au moins deux ans au titre d'un projet d'intégration sociale et civile géré par un organisme public ou privé représenté au niveau national et inscrit au registre constitué par le Cabinet du Premier Ministre". C'est possible "du moment que la Commission des mineurs étrangers n'a pris aucune autre décision en application de l'art. 33"<sup>28</sup>. L'organisation responsable du projet "doit garantir et prouver en produisant la documentation appropriée, lorsque le mineur non accompagné atteint sa majorité ... que la personne concernée se trouve en Italie depuis au moins trois ans ... qu'elle dispose d'un logement et suit un programme d'études ou exerce un emploi rémunéré prévu par la législation italienne, ou possède un contrat de travail, même si elle n'a pas encore pris ses fonctions"<sup>29</sup>.

277. Pour le confirmer, l'article 11§1 a) du Décret présidentiel N° 334/2004, qui a modifié le Décret présidentiel N° 394/1999, inclut au nombre des situations dans lesquelles des permis de séjour peuvent être délivrés l'intégration des mineurs se trouvant dans les conditions visées par l'article 32§1-bis et 1-ter du Texte de synthèse N° 286/1998, sous réserve de l'avis de la Commission des mineurs étrangers.

278. L'article 6 du Décret du Premier Ministre N° 535/1999 stipule que les enfants non accompagnés doivent se voir garantir des droits en ce qui concerne le séjour temporaire, les soins médicaux, l'éducation et les autres avantages prévus par la législation en vigueur (à cette fin, le Ministère du travail et des politiques sociales – l'ex-Département des affaires sociales – aura la possibilité de conclure des accords avec les services gouvernementaux et organismes publics appropriés).

279. L'article 28§1 a) du Décret présidentiel N° 394/1999, modifié par le Décret présidentiel N° 334/2004, prévoit la délivrance de permis de séjour aux mineurs sur recommandation de la Commission des mineurs étrangers. Ces permis seraient valides pendant toute la période nécessaire à la prise de renseignements sur les membres de la famille du mineur dans son pays d'origine. Quant à la possibilité pour l'intéressé d'obtenir un permis de séjour après avoir atteint

---

<sup>27</sup> Décret du Premier Ministre N° 535 du 9 décembre 1999.

<sup>28</sup> Article 32§1-bis du Décret-loi N° 286/1998.

<sup>29</sup> Article 25 de la Loi N° 189/2002. Le caractère résiduel de cette disposition, qui ne limite pas à ces seuls cas la possibilité pour les enfants devenus majeurs d'obtenir un permis de séjour, est corroboré par la note interprétative du 14 octobre 2002 de la Commission des enfants étrangers.

sa majorité, on se reportera aux observations faites ci-dessus à propos de l'article 32 du Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002.

280. Dans la mesure où tous les rapports notifiant la présence d'enfants étrangers doivent être soumis à la Commission, qui fait rassembler et traiter les données, celle-ci est chargée depuis 2000 d'effectuer un "recensement" de ces enfants. S'agissant de la présence d'enfants étrangers en Italie, les chiffres disponibles ne peuvent rendre compte que d'une tendance, non de la situation véritable, car certains des enfants ne sont pas signalés et certains demeurent "clandestins". L'évaluation ne peut être qu'approximative pour une autre raison : il peut facilement arriver que l'enfant n'ait aucune pièce d'identité et voyage dans le pays en donnant des informations personnelles différentes à chaque qu'on lui demande de s'identifier. N'importe quel enfant peut donc être signalé à plusieurs reprises, chaque fois sous un nom différent.

281. Jusqu'en décembre 2003, les renseignements concernant les mineurs étrangers non accompagnés étaient classés dans deux bases de données distinctes, la première renseignant sur les mineurs en possession d'un permis de séjour délivré spécifiquement aux membres de ce groupe d'âges et la seconde sur tous les autres mineurs étrangers. Au 31 décembre 2003, la première base de données contenait 7 313 fiches (contre 5 883 en juillet 2003), dont la plupart concernaient des mineurs en provenance d'Albanie, du Maroc et de Roumanie). La seconde renseignait sur 881 mineurs (contre 1 157 en juillet 2003). Cette diminution a plusieurs causes : les mineurs peuvent avoir atteint leur majorité ou faire l'objet d'une mesure de rapatriement assisté ou de conversion de leur permis de séjour. Dans ce cas également, les régions d'origine coïncident avec celles des mineurs sans permis de séjour.

282. À partir de janvier 2003, la Commission a conclu à la nécessité d'organiser les bases de données d'une manière différente, en incluant dans celle qui concerne les mineurs en possession d'un permis de séjour les mineurs qui, sans avoir ce permis, sont en possession d'une pièce d'identité valide. Il s'agissait d'incorporer tous les mineurs étrangers dans une base de données unique de façon que la Commission puisse les suivre en permanence une fois la documentation les concernant réunie, afin de se prononcer sur les dispositions à appliquer. Les mineurs étrangers pour qui on ne dispose pas d'informations suffisantes pour que la Commission puisse prendre une initiative quelle qu'elle soit et les personnes qui ne relèvent plus de la responsabilité de cette dernière ont été regroupés dans la seconde base de données. Compte tenu de la réorganisation du "recensement", au 30 juin 2004, 1 892 mineurs, qui étaient essentiellement des ressortissants roumains, marocains ou albanais, ont été enregistrés comme possédant un permis de séjour spécifiquement conçu pour ce groupe d'âges ou une autre pièce d'identité. La plupart des fiches concernent le groupe d'âges des 16-17 ans. Dans la base de données sur les mineurs ne possédant pas le permis de séjour approprié ou une autre pièce d'identité, 5 949 avaient été interrogés à cette même date; il s'agissait là encore de ressortissants roumains, marocains ou albanais appartenant au groupe d'âges des 16-17 ans.

## **5.6 Mineurs étrangers placés dans des centres de détention**

283. La nécessité de suivre les mineurs présents sur le territoire italien et de régler les problèmes les concernant est d'autant plus pressante qu'en l'absence d'un programme approprié, des organisations de malfaiteurs pourraient avoir prise sur eux. Dans le cadre des mesures de lutte contre l'immigration clandestine, la Loi N° 189/2002 prévoit des peines plus lourdes en cas d'immigration clandestine impliquant des mineurs. Pour empêcher les malfaiteurs de recruter des mineurs, on s'emploie à établir à leur intention une filière protégée : c'est ainsi que les droits

fondamentaux des mineurs, tels que l'instruction obligatoire et les soins médicaux, sont garantis, de même que la possibilité de se prévaloir du droit de demeurer sur le territoire italien jusqu'à l'âge de 18 ans. La possibilité pour les mineurs résidant en Italie de demander à être réunis avec un parent naturel est également prévue.

284. Une analyse des types d'infractions commises montre que les ressortissants étrangers commettent surtout des infractions visant les biens et que les auteurs de ces infractions sont plus particulièrement commises par des personnes originaires d'Europe orientale, lesquelles représentent plus de la moitié de tous les ressortissants étrangers concernés. Les infractions visant les personnes, elles, sont moins fréquentes que parmi la population italienne.

285. À cet égard, il peut être utile de faire un tour d'horizon des zones géographiques dont les mineurs étrangers sont originaires. Les mineurs venus d'Europe orientale (ex-Yougoslavie, Roumanie et Albanie) représentaient 59 % de l'ensemble des mineurs présents dans le pays en moyenne quotidienne au cours du premier semestre de 2003, les mineurs africains 36 % (originaires pour la plupart du Maroc et de la Tunisie) et les mineurs asiatiques 4 % (Chine et Moyen-Orient).

286. Une analyse des données correspondant au premier semestre de 2003 fait apparaître une forte augmentation du nombre des mineurs originaires de Roumanie, pour lesquels la présence quotidienne moyenne a atteint 40 unités, contre 11 en 2001 et 17 en 2002.

287. On attachera une importance particulière au chiffre de la ventilation géographique des mineurs étrangers, qui sont pour l'essentiel détenus dans des *Istituti penali per minori* (Centres de détention pour mineurs ou CDM) dans le Centre et le Nord du pays (en 2002, 77 % et 82 %, respectivement).

288. S'agissant des caractéristiques démographiques des mineurs concernés, si l'on considère l'âge des détenus, on peut voir que les ressortissants étrangers sont plus jeunes que les Italiens (17 et 18 ans en moyenne, respectivement, en 2002). Quant au statut juridique de ces ressortissants étrangers, la plupart d'entre eux (81 %) étaient en attente de jugement.

289. Le nombre des ressortissants étrangers placés dans des CDM a augmenté. La Loi N° 185/1987 a prévu l'affectation de fonds à des projets visant à protéger les droits des mineurs. Quatre-vingt-dix projets de ce type ont été exécutés, dont 35 % avaient été conçus pour favoriser l'insertion sur le plan éducatif et 9 % pour renforcer les établissements d'enseignement. Dix-sept pour cent des fonds ont été consacrés à des projets destinés à enseigner l'italien aux détenus.

290. La présence de médiateurs culturels est un outil précieux tant au niveau des autorités locales auxquelles les ressortissants étrangers s'adressent pour obtenir des renseignements qu'en ce qui concerne les situations très défavorables qui peuvent survenir dans des structures coercitives telles que les centres de détention pour mineurs. Depuis le début des années 90, les tribunaux pour mineurs font également appel à des médiateurs culturels pour promouvoir une meilleure intégration des détenus originaires de pays non membres de l'UE. Ces initiatives ont été encouragées par le Président de la République lui-même, qui, par le Décret N° 230 de juin 2000, évoque la nécessité d'incorporer une médiation linguistique et culturelle dans les procédures pénitentiaires.

291. Le respect des libertés individuelles est plus directement concerné par la disposition selon laquelle les mineurs détenus dans les CDM qui professent une religion autre le catholicisme devraient bénéficier d'un accompagnement moral.

## 6. Regroupement familial

292. Dans le droit fil des dispositions déjà prévues par d'autres systèmes juridiques, l'Italie considère le regroupement familial comme un droit : les immigrants qui se trouvent en Italie, exercent un emploi et sont en mesure de ménager à leur famille des conditions de vie normales sont encouragés à faire venir les membres de leur famille car cela peut favoriser leur intégration complète dans la société du pays d'accueil. Ce droit exercé par les immigrants correspond à une obligation de l'État de permettre aux membres d'une même famille de se regrouper.

293. En conséquence, la législation italienne prévoit (article 29 du Texte de synthèse N° 286/1998) que les ressortissants étrangers en possession d'un permis de séjour délivré pour un an au moins au titre d'un emploi salarié ou indépendant, de l'asile ou d'études ou à des fins religieuses peuvent demander le regroupement familial à condition de satisfaire aux critères de logement et de revenu.

294. Cette disposition stipule expressément, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant (appliquée en Italie par la Loi N° 176/1991), que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

295. Les membres de la famille pour lesquels le regroupement familial peut être demandé sont les suivants : un conjoint non séparé légalement; les enfants mineurs à charge, y compris les enfants du conjoint ou nés hors mariage à condition qu'ils ne soient pas mariés ou légalement séparés et que l'autre parent, s'il vit toujours, donne son consentement; les enfants majeurs à charge s'ils sont dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins à la suite d'une invalidité totale; les parents à charge qui n'ont pas d'autres enfants ou des parents âgés de plus de 60 ans si leurs autres enfants ne peuvent pas, pour des raisons de santé, les prendre en charge.

296. Le législateur a voulu que la procédure de regroupement familial soit simple et rapide : si la *questura* compétente ne délivre pas l'autorisation de regroupement dans les 90 jours, le membre de la famille du ressortissant étranger peut, en produisant une copie des documents présentés à la *questura*, obtenir un visa d'entrée directement auprès des autorités diplomatiques ou consulaires italiennes dans son pays d'origine, en présentant simplement le récépissé délivré par la *questura* attestant que la demande a bien été présentée. Cette procédure permet de réduire les délais d'attente et de surmonter tous les problèmes bureaucratiques. Si la *questura* refuse de délivrer une autorisation, le requérant peut à tout moment former un recours auprès du *pretore* de son lieu de résidence. Le *pretore* peut faire délivrer le visa même en l'absence d'autorisation.

297. Le membre d'une famille arrivant en Italie pour rejoindre les siens a droit à un permis de séjour pour raisons familiales pour une période égale à celle accordée à l'immigrant déjà sur place. Il jouit également des mêmes droits et peut s'inscrire au service de l'emploi ou, si l'occasion se présente, prendre immédiatement un emploi.

298. L'Organe national de coordination des politiques d'intégration sociale des ressortissants étrangers (NCB du CNEL) a demandé à la Fondation "Silvano Andolfi" de réaliser deux études sur les questions familiales : "*Les travailleurs domestiques : comparaison entre les cultures familiales*" (2003) et "*La qualité de vie des familles d'immigrants en Italie*" (2001).

299. Dans la première de ces deux études, les conditions de vie des familles d'immigrants ont été analysées à la faveur d'entretiens avec des familles d'immigrants à leur domicile ou dans leur communauté. La seconde étude a analysé la façon dont les familles italiennes sont perçues dans leur milieu domestique par les femmes immigrantes auxquelles elles confient leurs tâches domestiques et leurs enfants ou parents âgés.

300. Les immigrants ne sont pas seulement des travailleurs : ce sont des personnes évoluant dans un monde de relations personnelles dans lequel les liens familiaux, que ce soit avec la famille élargie d'origine ou l'unité familiale individuelle, revêtent une grande importance.

301. Nous devons en finir avec l'image stéréotypée des immigrants, hommes ou femmes, présentés comme des individus sans liens familiaux. Même lorsque leur famille vit très loin de l'Italie, leur projet de migration ne reste qu'un élément d'un ensemble de liens personnels auxquels ils continuent de devoir leurs conditions de vie actuelles et leurs perspectives d'avenir.

302. La famille joue un rôle déterminant dans les processus d'insertion sociale et culturelle. Aussi les politiques d'intégration devraient-elles lui apporter un soutien spécial et être focalisées sur la compréhension de sa dynamique, de ses problèmes et de ses besoins. Cette approche devrait être étendue à tout l'éventail des politiques sociales en vue d'en renforcer l'efficacité et de réaliser une meilleure cohésion sociale pour tous.

303. La famille met au premier plan le rôle des femmes immigrantes. Elle nous fait toucher du doigt la dimension culturelle de l'immigration. Au sein de ces familles, dans les liens qu'elles entretiennent avec la famille d'origine et dans les relations existant entre conjoints et entre les parents et les enfants qui fréquentent les écoles italiennes (et qui sont même parfois nés en Italie), la langue, la culture et les traditions du pays d'origine coexistent avec toutes les nouvelles expériences liées aux filières d'intégration suivies par les différents membres de la famille.

## **B. LES NOUVEAUX ORGANES INSTITUTIONNELS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION**

### **a) Bureau national des mesures de lutte contre la discrimination**

304. Le Décret du Premier Ministre du 11 décembre 2003<sup>30</sup> a abouti à la création au sein du Département de l'égalité des chances d'un Bureau national de promotion de l'égalité de traitement et de l'élimination de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique (ou UNAR). Il s'agissait de donner effet à la Directive 2000/43/CE de l'UE, qui invitait les États membres à créer des organes destinés à garantir et promouvoir l'égalité de traitement. La Directive a été transposée dans la législation italienne par le Décret-loi N° 215/2003.

305. À cet égard, la législation de l'UE reposait sur l'idée selon laquelle le renforcement de la protection contre la discrimination dans chaque État membre ne serait possible que si l'on créait un organe chargé spécifiquement d'analyser les problèmes soulevés par la lutte contre la

---

<sup>30</sup> Publié au Journal officiel de la République italienne N° 66 du 19 mars 2004.

discrimination, l'étude et la présentation de solutions éventuelles et la fourniture d'une assistance concrète aux victimes<sup>31</sup>.

306. Comme le prévoit l'article 29§1 i) de la Loi "communautaire" N° 39/2002 de l'Italie, le but de la création de l'UNAR était de mettre en place dans le système juridique national un organe chargé de superviser et de garantir l'égalité de traitement et l'application des instruments régissant la protection.

307. L'UNAR a pour fonction générale de réaliser des activités de promotion de l'égalité et d'œuvrer pour éliminer toute forme de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, compte tenu en particulier du fait que, comme on l'a indiqué dans la première partie du présent rapport, les formes de discrimination sont souvent amplifiées lorsque des facteurs de diversité tels que le sexe, la culture ou les convictions religieuses viennent s'ajouter à ceux qui découlent de la race ou de l'origine ethnique.

308. Le fait que l'UNAR ait été créé au Département de l'égalité des chances peut s'expliquer par deux considérations : en premier lieu, une notion d'égalité des chances qui n'est plus liée uniquement aux questions de genre, mais qui englobe à présent toute forme de discrimination; et, en second lieu, le fait que les femmes immigrantes sont souvent les principales victimes de la discrimination, voire de phénomènes plus dramatiques, tels que la traite des êtres humains.

309. À propos de ce dernier point, il convient de se souvenir que le Département de l'égalité des chances joue un rôle particulièrement actif dans la prise de mesures de lutte contre la traite, comme nous le verrons en détail plus loin.

310. En ce qui concerne le rôle de supervision et de protection contre la discrimination joué par l'UNAR, on notera l'importante particulière des tâches énoncées par l'article 7§2, qui dispose que cet organe doit prêter assistance aux victimes d'actes discriminatoires commis dans le cadre des procédures administratives ou judiciaires engagées par ces personnes; ouvrir des enquêtes visant à établir la matérialité d'un acte discriminatoire; promouvoir l'adoption de programmes d'action positive; faire connaître le mieux possible les instruments relatifs à la protection à la faveur de projets de sensibilisation et de campagnes d'information; formuler des recommandations et des avis sur des questions liées à la discrimination fondée sur la race ou

---

<sup>31</sup> On a soulevé certaines questions concernant la façon appropriée d'incorporer le Bureau dans une structure gouvernementale, telle que le Cabinet du Premier Ministre, alors qu'il aurait peut-être mieux valu mettre sur pied un organe plus indépendant des autorités politiques (voir EUMC, « Migrants, minorities and legislation: Documenting legal measures and remedies against discrimination in 15 Member States of the European Union », 2004, p. 58). À cet égard, certains observateurs ont mis en relief un point essentiel en faisant remarquer que : a) la répétition de l'adjectif "indépendant" figurant dans l'article 13§2 de la Directive impliquait l'adoption d'un modèle institutionnel différent, qui soit plus respectueux des "Principes de Paris" élaborés en 1991 par l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) sous les auspices du Conseil de l'Europe; b) la même disposition se référerait expressément aux "organes qui relèvent d'institutions chargées de défendre les droits de l'homme ou de protéger les droits individuels au niveau national". Cela dit, il convient de noter à cet égard que ce choix n'a pas été fait par le Gouvernement lorsqu'il a élaboré le décret d'habilitation, mais par le Parlement lorsqu'il a approuvé la "Loi communautaire" [voir article 29§1 i)]. De plus, le mot "indépendance" ne doit pas être interprété uniquement comme impliquant un concept structurel, mais aussi en tant que critère devant inspirer l'accomplissement du rôle du Bureau. C'est pour cette raison que le Décret précise que le Bureau doit remplir ses fonctions d'une "façon autonome et impartiale". Il faut donc également considérer que l'intention du législateur à cet égard n'était pas de répéter une règle générale de l'administration publique (article 97 de la Constitution), mais plutôt, et surtout, de mettre particulièrement l'accent sur le caractère délicat des intérêts protégés.

l'origine ethnique; établir deux rapports annuels à l'intention du Parlement et du Premier Ministre, respectivement; et, enfin, promouvoir des études, des recherches des cours de formation et des échanges de données d'expérience et de pratiques optimales, notamment en coopération avec les ONG oeuvrant dans ce secteur, en vue également de formuler des directives ou des codes de conduite sur la question de la lutte contre la discrimination.

311. S'agissant de la gestion et du fonctionnement de l'UNAR, le Décret du Premier Ministre du 11 décembre 2003 prévoit que le Bureau, financé par une allocation annuelle d'environ 2 millions d'euros, sera divisé en deux "services" : le service de la protection de l'égalité de traitement et le service de la recherche et des relations institutionnelles.

312. L'UNAR peut faire appel au personnel du secteur public et peut également faire appel aux services d'un petit groupe de cinq experts hautement qualifiés spécialisés dans les questions juridiques et dans les domaines de la lutte contre la discrimination, du soutien matériel et psychologique aux personnes défavorisées et des services de réadaptation sociale et des services collectifs. Il convient d'ajouter à ce groupe un autre groupe de cinq magistrats et avocats de l'État qui ont pour mission d'étudier et de mettre en l'état les affaires portées à l'attention de l'UNAR pour un complément d'enquête.

313. L'UNAR est devenu opérationnel en septembre 2004. Il avait pour principal objectif de s'assurer de la fonctionnalité des instruments relatifs à la protection en vigueur dans le domaine des politiques d'intégration efficaces, en fournissant une assistance concrète aux victimes de la discrimination.

314. Son activité peut en gros être ventilée comme suit : prévention des actes discriminatoires, promotion de l'égalité de traitement, élimination des actes discriminatoires, contrôle du respect du principe de l'égalité de traitement et établissement de rapports sur ces questions à l'intention du Parlement.

315. En ce qui concerne la prévention des actes discriminatoires, l'UNAR s'adresse à l'opinion publique par le biais de campagnes de sensibilisation et d'information dans les médias et de campagnes d'information dans les écoles et sur le lieu de travail, respectivement. Il a pour objectif d'empêcher les actes discriminatoires de prendre racine et de se développer, et, ainsi, de faire en sorte que le principe de l'égalité de traitement s'intègre au "bagage" culturel et éducatif de tout un chacun.

316. La mission de sensibilisation a tout d'abord donné lieu à l'organisation de la manifestation du 16 novembre 2004 (une conférence intitulée "Tous différents, tous égaux : le nouveau Bureau national de lutte contre la discrimination raciale"). Cette manifestation avait été organisée pour coïncider avec l'étape italienne du Circuit en camion, voyage à travers l'Union européenne organisé à l'été 2004 dans le cadre de la campagne "Pour la diversité, contre les discriminations" – le but étant d'influencer le plus fortement possible l'opinion publique et les intervenants dans ce secteur.

317. La manifestation a suscité une très forte participation des associations et des organismes s'occupant de ces questions et les médias en ont largement rendu compte, ce qui lui a permis d'atteindre son objectif consistant à faire connaître à un public aussi vaste que possible la question de la lutte contre la discrimination raciale en utilisant les témoignages de personnalités des mondes du journalisme, du sport et du spectacle, désignés pour cette occasion "ambassadeurs pour la diversité".

318. En vue de cette manifestation, le Bureau avait publié une brochure d'information et un prospectus contenant des informations sur les nouveautés introduites par le Décret-loi N° 215/2003 et sur la mission et les fonctions du Bureau. La brochure a été distribuée en un grand nombre d'exemplaires et est disponible sur le site Internet du Bureau, auquel on peut accéder par un lien se trouvant sur la page d'accueil du site [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it).

319. À l'approche du 21 mars, date de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le Département de l'égalisation des chances a également organisé une Semaine d'action contre le racisme, avec une série d'initiatives dans le monde sportif, dans les écoles et dans les universités visant à appeler l'attention du public et des médias sur la question.

320. La Semaine s'est ouverte le dimanche 13 mars avec le Marathon de Rome, pour lequel une section thématique a été créée avec le slogan "Je cours contre le racisme", là encore en collaboration avec la campagne de l'UE "Pour la diversité, contre les discriminations". Elle s'est achevée par la distribution de documents d'information dans les principaux stades de football italiens pendant les journées de championnat des 19 et 20 mars 2005, quand, en collaboration avec la Ligue de football, les équipes de première division sont entrées sur le terrain inspirées par le slogan "Marquer un but contre le racisme". On notera la grande importance qu'a eue l'appui qu'un certain nombre de joueurs membres des meilleures équipes du championnat ont fourni en prêtant leurs "visages" à la campagne.

321. Le monde universitaire s'est lui aussi impliqué de façon enthousiaste, en organisant dans un certain nombre d'universités italiennes des ateliers et séminaires de spécialistes sur le thème "Égalité dans la diversité : les nouveaux instruments de lutte contre la discrimination raciale". Les écoles, de leur côté, ont joué un rôle essentiel, avec la distribution d'un DVD contenant des informations sur la nouvelle loi de lutte contre la discrimination et sur la création de l'UNAR, et un concours ouvert à toutes les écoles primaires et secondaires et visant à amener les élèves à s'investir sur le thème "Une rencontre entre les cultures dans le monde scolaire".

322. Dans le but d'encourager un débat participatif et constructif dans les écoles, on a laissé aux élèves toute liberté pour exprimer leurs pensées, opinions et sentiments par des dessins, des diagrammes, des compositions, des productions théâtrales, des matériels audiovisuels et des courts métrages.

323. On prévoit d'autres initiatives pour le monde du spectacle et celui de la télévision.

324. Dans le cadre de cette campagne de sensibilisation et d'information, un message publicitaire de Pubblicità Progresso lié à l'initiative du Centre de contact et destiné à informer l'opinion et les autorités sur le Centre lui-même a été conçu, produit et diffusé sur les chaînes de télévision nationales. Une campagne d'affiches menée à travers le pays donne une impulsion à ce projet informationnel.

325. En ce qui concerne les initiatives destinées à promouvoir l'égalité de traitement, l'UNAR encourage la mise en oeuvre de projets et de mesures d'action positive visant à éliminer les situations défavorisées liées à la race et à l'origine ethnique, ainsi que la réalisation d'études et de recherches, l'organisation de cours de formation et l'élimination du comportement discriminatoire. Il élaborera également des stratégies d'action destinées concrètement à réaliser la pleine intégration sociale des catégories "faibles". Elles seront mises en oeuvre, par exemple, dans le secteur des écoles primaires, où il arrive souvent que les handicaps soient signalés, mais que l'on ne tente même pas d'en venir à bout. Il s'agit d'aider les personnes marginalisées qui ont

été en butte à la discrimination raciale à obtenir un accès égal à tous les services publics et privés et de leur permettre d'exercer pleinement et en connaissance de cause leurs droits civils et sociaux.

326. Le Bureau envisage également d'encourager les études, les cours de formation et les échanges de données d'expérience avec d'autres pays membres de l'UE en promouvant des projets internationaux qui permettent de traiter collectivement le problème commun de la lutte contre la discrimination raciale. À cette fin, la contribution des associations, organismes et ONG oeuvrant dans ce secteur revêt une importance fondamentale. Ils participeront à des auditions publiques organisées périodiquement non seulement pour signaler toute situation de discrimination, mais aussi pour procéder à un bilan, échelonné dans le temps, de la réalisation des objectifs fixés.

327. À côté de cette participation, les relations et le dialogue avec les partenaires sociaux et les autorités locales pourraient également être particulièrement utiles pour élaborer des directives à l'intention des professionnels du secteur ou des protocoles d'accord applicables de la même façon que des codes de conduite. Ces protocoles seraient utilisés, en particulier, dans le contexte de l'emploi (dans les secteurs tant public que privé) et dans les services sociaux, où l'on constate souvent l'insuffisance, voire l'absence totale de la connaissance des droits liés à l'application du principe d'égalité. C'est ainsi, par exemple, que l'UNAR a signé le 18 octobre 2005 un 'Protocole d'accord' avec les syndicats nationaux les plus représentatifs (CGIL, CISL, UIL et UGL) et avec les associations d'employeurs (Confindustria, Confartigianato et Confapi) afin de planifier des mesures contre la discrimination raciale sur le lieu de travail. Ces organisations ont toutes fait face au problème de la cohabitation sur le lieu de travail de personnes d'origine ethnique différente en utilisant des outils de formation et de sensibilisation impliquant les travailleurs, les représentants syndicaux, les cadres et les employeurs, tout en promouvant la diversité culturelle et en formant les cadres capables de gérer un personnel multiethnique à l'insertion de celui-ci dans le contexte social. Toutes les parties contractantes collaboreront avec l'UNAR en vue d'élaborer des codes de conduite contre la discrimination sur le lieu de travail; après une première expérimentation dans le Triveneto, un projet pilote a été mis en application au niveau national. On impulsera des campagnes d'information sur la valeur de la "diversité" du point de vue de l'éthique et de la stratégie commerciale, en collaboration avec les employeurs dont les entreprises sont bien organisées et comptent un grand nombre d'étrangers parmi leur personnel.

328. Enfin, on notera également que l'UNAR a pour mission de conduire, en coordination et en collaboration avec les instituts statistiques spécialisés, des recherches d'ampleur nationale sur l'existence de la discrimination dans les secteurs public et privé, et dans les secteurs social, de l'emploi, de la santé ou de l'éducation.

329. Toujours dans le cadre d'activités promotionnelles, des contacts sont pris en vue de faire participer des experts de l'UNAR et des consultants à l'organisation de maîtrises de protection des droits de l'homme et, à ce propos, de l'enseignement de thèmes se rapportant à la lutte contre la discrimination raciale et ethnique.

330. L'autre domaine d'activité a trait à l'élimination des effets des comportements discriminatoires.

331. Dans le cas où un comportement ou des actes discriminatoires lui sont notifiés, l'UNAR aide au règlement de la situation en faisant en sorte que le comportement en question prenne fin, en éliminant tous les effets préjudiciables qu'il a pu causer et en s'assurant du versement de dommages-intérêts.

332. S'agissant de cette fonction de protection et de garanties, l'UNAR, par le biais de ses experts et conseillers juridiques et grâce au niveau élevé de compétences et d'indépendance que l'on peut attendre d'eux, et dans le plein respect des fonctions et prérogatives du pouvoir judiciaire,

- a) Fournit une assistance et un appui dans les procédures judiciaires ou administratives en accompagnant les victimes de la discrimination – ou les représentants des associations agissant en leur nom – pendant le déroulement de la procédure;
- b) Fournit à titre optionnel, par l'intermédiaire de son représentant, des informations, nouvelles et observations écrites ou verbales pendant la procédure judiciaire;
- c) Mène, de façon indépendante et à titre optionnel, et dans le plein respect des fonctions et prérogatives du pouvoir judiciaire, des enquêtes visant à établir s'il y a bien eu comportement discriminatoire.

333. L'objectif principal susvisé rend nécessaire de tenir un registre des associations et organismes habilités à agir en justice (nous y reviendrons plus loin). La raison en est que le Décret-loi N° 215/2003, compte dûment tenu des dispositions de la Directive de l'UE, prévoit la possibilité de reconnaître la capacité juridique des associations et organismes figurant sur une liste approuvée par décret du Ministre de l'égalité des chances et du Ministre du travail et des politiques sociales d'agir en justice au nom des victimes de la discrimination.

334. Par ailleurs, l'UNAR entend impulser des actions de conciliation en proposant des solutions visant à éliminer les situations discriminatoires, évitant ainsi, lorsque cela est possible, d'avoir à recourir à une procédure judiciaire.

335. Cette activité compte tout particulièrement sur le soutien et l'aide fournie par le Bureau par l'intermédiaire de son centre de contact. Ce service, opérationnel depuis le 10 décembre, peut être contacté gratuitement en composant le numéro 800.90.10.10 entre 10 et 20 heures chaque jour et ses opérateurs peuvent recevoir des appels dans les langues suivantes : italien, anglais, français, espagnol, arabe, russe, roumain et chinois mandarin.

336. Le centre de contact est chargé de recueillir des observations, des plaintes et des témoignages sur des faits, des événements, des situations, des procédures et des actions qui portent atteinte à l'égalité de traitement pour des motifs tenant à la race ou à l'origine ethnique, en offrant une aide immédiate aux victimes de la discrimination et en fournissant des informations, des conseils et un soutien psychologique.

337. Ce centre de contact constitue un exemple concret d'aide aux victimes dans la mesure où il reçoit leurs plaintes et fournit une assistance immédiate à ceux qui considèrent être en butte à la discrimination raciale ou ethnique. Il leur vient en aide avec rapidité et compétence et, en collaboration avec l'UNAR et sous la direction des experts de l'UNAR, prend les mesures appropriées pour régler les cas signalés si cela est possible ou pour accompagner la victime d'actes de discrimination pendant la procédure judiciaire.

338. Le service comprend deux niveaux. Le premier consiste à rassembler et à examiner les messages téléphoniques et à rechercher les informations pouvant servir à régler les cas signalés. Dans le cas des messages pour lesquels une solution est possible et disponible, les responsables du premier niveau traitent en temps réel le cas décrit par le correspondant.

339. Si le problème ne peut pas être réglé en temps réel par le personnel du centre d'appels, et pour les demandes d'aide qui lui parviennent par d'autres voies que le téléphone, le personnel du premier niveau transmet le message au personnel du second niveau, à l'UNAR lui-même. Le second niveau enregistre la demande et, en coordination avec les experts de l'UNAR et sous leur direction, prend les mesures appropriées pour régler le cas.

340. Qu'il s'agisse d'une demande de premier ou de second niveau, la dernière étape est une réponse définitive au client.

341. Les premiers mois de fonctionnement du centre d'appels ont fourni d'utiles informations pour mieux comprendre les formes les plus fréquentes de comportement discriminatoire et recenser les principaux types de demandes émanant des victimes de discrimination et les besoins plus généraux exprimés par les clients du centre de contact.

342. Le nombre d'appels reçus par le centre de contact de l'UNAR pendant sa première année d'activité représente un élément des plus dignes d'intérêt : sur les 3 500 appels reçus pour le numéro gratuit de l'UNAR, 282 concernaient des plaintes à propos de cas de discrimination raciale caractérisée, tandis que les autres appels étaient plutôt des demandes d'informations générales sur le service lui-même ou des plaintes concernant des cas présumés mais non prouvés de discrimination. En tout état de cause, ce second groupe d'appels est lui aussi très important car il constitue une source indirecte d'informations sur la campagne dirigée par l'UNAR et un utile indicateur du degré de sensibilisation à la question de la discrimination raciale et ethnique et d'intérêt pour cette question.

343. S'agissant du profil socio-démographique des utilisateurs de l'UNAR, le premier élément pertinent est la répartition selon le sexe : des hommes ont appelé dans 63,2 % des cas et les femmes dans 36,2 % des cas.

344. La moyenne d'âge des personnes qui appellent est de 40 ans.

345. Pour ce qui est des origines géographiques des utilisateurs, le groupe dominant est le groupe africain : de fait, plus d'un tiers des appels ont été effectués par des personnes venues du continent africain, qui sont particulièrement nombreuses en Italie et ont des racines profondes dans le pays. Un autre élément intéressant concerne la durée de résidence dans notre pays : selon les données recueillies jusqu'à présent, les utilisateurs du numéro gratuit de l'UNAR avaient vécu en Italie depuis plus de 13 ans : ayant pris pleinement conscience de leurs droits, ils ont décidé de déposer une plainte pour discrimination raciale. Par ailleurs, le nombre élevé de citoyens italiens (29,4 %) qui ont utilisé ce numéro pour notifier des cas de discrimination doit être considéré comme un élément très positif, car il dénote un grand sens civique et une certaine sensibilité à l'égard de phénomènes tels que la discrimination raciale et ethnique.

346. Un autre fait à prendre en considération en vue d'élaborer une stratégie préventive de lutte contre ces phénomènes est la distribution géographique des utilisateurs sur le territoire italien : la plupart des appels ont été effectués par des utilisateurs vivant dans les régions du Nord-Ouest (32,3%), du Nord-Est (27,3 %) et du Centre (28,5 %) du pays. Le fait que le pourcentage soit

incontestablement plus faible dans le Sud et dans les îles (11,9 %) mérite un examen plus approfondi. Quoiqu'il en soit, il convient également de tenir compte du fait que l'Italie du Sud n'est souvent qu'une zone de transit pour les immigrants en situation irrégulière, qui se déplacent généralement vers le Nord afin d'améliorer leur situation au regard du travail et, surtout, de régulariser leur statut.

347. On a recensé deux secteurs dans lesquels les conflits interethniques et la discrimination raciale semblent se faire jour avec une acuité particulière, à savoir le milieu de travail (28,4 %) et les relations de voisinage (20,2 %). C'est effectivement dans des contextes de coexistence rapprochée que les conflits peuvent facilement éclater et des actes de discrimination se produire.

348. En sus de ce qui précède, il convient de noter que les plaintes concernant les obstacles mis à l'accès aux services, que ce soit dans les magasins (6,7 %), l'administration publique (9,9 %) ou les transports en commun (4,3 %) – lesquelles, réunies, représentent une partie importante du nombre global de plaintes – montrent que la société est mal préparée face à la question de l'intégration raciale et peu sensibilisée à cette question.

349. L'UNAR s'est largement fait connaître à travers le pays, non seulement parmi les communautés d'immigrants, mais aussi par les Italiens eux-mêmes, dont un grand nombre ont utilisé ce service téléphonique. Les activités promotionnelles ont eu notamment pour effet de concentrer un très grand nombre d'appels sur les jours de diffusion d'émissions de télévision ou de radio, après une période initiale de "rodage" au cours de laquelle on a observé des pointes de trafic téléphonique en début d'année.

350. Une forte proportion d'appels ne se rapportant pas directement aux objectifs du Bureau a concerné des demandes d'informations sur les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, des cas de discrimination non liés aux buts de l'UNAR et des demandes d'aide émanant d'utilisateurs italiens et étrangers. Les préposés ont fourni une réponse complète à toutes les questions, en donnant des informations sur les services, les personnes à contacter et les associations locales capables de fournir une assistance au titre des besoins indiqués.

351. On enregistre depuis quelque temps les cas de provocation pour raisons raciales afin de fournir des données de fin d'exercice sur l'opposition active au service.

352. Une analyse des cas enregistrés à ce jour permet de circonscrire ce que l'on définit ici comme des macro-secteurs de classification, c'est-à-dire les sphères et les lieux dans lesquels se produisent des épisodes signalés comme des actes de discrimination raciale ou ethnique.

353. Toutes les appels rassemblés à ce jour par le Centre de contact peuvent être regroupées selon cette classification. Jusqu'à présent, on a recensé 10 macro-secteurs :

- a) Logement;
- b) Emploi;
- c) Écoles et éducation;
- d) Santé;

- e) Transports en commun;
- f) Police;
- g) Prestation de services publics;
- h) Prestation de services par le secteur de la vente au détail, les hôtels, les restaurants, etc.;
- i) Prestation de services financiers;
- j) Associations.

#### *Logement*

354. Cette macro-secteur comprend tous les appels se rapportant aux questions liées au loyer ou à l'achat d'un logement (y compris les relations avec des intermédiaires tels que les agents immobiliers); à la participation aux soumissions publiques pour l'attribution de logements relevant des autorités locales, et aux problèmes se faisant jour dans les relations avec les copropriétaires et les voisins.

#### *Emploi*

355. Cette catégorie inclut la discrimination sur le lieu de travail ou d'autres lieux donnant accès à un emploi. Dans un grand nombre de cas, les problèmes doivent être portés devant les tribunaux du travail pour violation des accords contractuels ou harcèlement sur le lieu de travail, les actes de discrimination fondée sur la race constituant des circonstances aggravantes.

#### *Écoles et éducation*

356. Cette catégorie concerne les cas de discrimination à l'égard des utilisateurs étrangers (enfants et leurs parents). Elle englobe aussi les cas d'obstruction, découlant d'une discrimination spécifique, à l'accès aux procédures de reconnaissance du niveau d'études.

#### *Santé*

357. Cette macro-secteur concerne les notifications d'actes de discrimination commis par les hôpitaux, les organismes locaux de santé et les spécialistes de santé privés à l'égard de ressortissants étrangers cherchant à utiliser les services de santé publics et privés.

#### *Transports en commun*

358. Cette catégorie recouvre les notifications d'actes de discrimination commis par le personnel des transports en commun, actes qui vont parfois jusqu'au refus de fournir le service aux utilisateurs étrangers.

#### *Police*

359. Relèvent de cette catégorie les actes de discrimination commis par les membres des forces de police nationale et municipale et les carabiniers.

*Prestation de services publics*

360. Cette catégorie concerne les actes de discrimination commis par le personnel du secteur public (autorités locales, régions, etc.) en ce qui concerne la prestation de services (bureau de l'état civil, services sociaux, etc.).

*Prestation de services par les hôtels, les restaurants, etc.*

361. Ce macro-secteur recouvre tous les cas où une entreprise commerciale (bar, restaurant, boîte de nuit, etc.) ne fournit pas un service normal.

*Prestation de services financiers*

362. Cette catégorie concerne les actes de discrimination commis dans l'octroi de prêts, d'hypothèques, de financements et de polices d'assurances.

*Associations*

363. Ce macro-secteur englobe toutes les notifications d'actes de discrimination commis par des associations ou organisations fournissant un service de protection des intérêts des immigrants.

364. Au titre d'une dernière activité, définie comme "suivi et contrôle", l'UNAR établit chaque année à l'intention du Parlement un rapport sur la façon dont le principe de l'égalité de traitement est appliqué concrètement et sur l'efficacité des mécanismes de protection, ainsi qu'un rapport à l'intention du Premier Ministre sur les activités menées à bien.

365. Ces rapports annuels sont l'occasion de faire le bilan des activités et d'informer les instances politiques et l'opinion publique des progrès accomplis et des problèmes rencontrés dans la lutte contre la discrimination raciale.

366. Ces rapports représentent l'aboutissement de l'activité de chaque année, tout en constituant un point de départ car le suivi systématique de la discrimination au moyen des outils d'enquête adaptés permet de planifier les projets d'information et de sensibilisation appropriés pour l'année suivante en vue de mieux faire connaître et comprendre au public les questions d'intégration sociale. Par ailleurs, ces rapports permettent de constater les lacunes éventuelles du système juridique en mettant en évidence les projets de loi qui pourraient devoir être élaborés pour modifier la législation en vigueur.

**b) Le registre des associations luttant contre la discrimination**

367. S'agissant de la capacité d'ester en justice, l'article 29§1 e) et f) de la Loi communautaire italienne prévoit que, dans les cas de discrimination, les associations et organismes représentant les parties lésées doivent également être considérés comme ayant cette capacité.

368. À cette fin, l'article 5 du Décret-loi N° 215/2003 a reconnu les associations et les organismes oeuvrant en faveur de l'intégration sociale et contre la discrimination compétents pour intenter des procédures visant à préserver l'égalité de traitement, et notamment au nom ou à l'appui des victimes de la discrimination.

369. Plus particulièrement, les associations et organismes remplissant les conditions requises compte tenu des buts du programme et de l'expérience actuelle se voient reconnaître la capacité

d'ester en justice par le décret pris par le Ministre du travail et des politiques sociales et le Ministre de l'égalité des chances le 16 décembre 2005<sup>32</sup>.

370. Cette capacité peut être reconnue aux associations et organismes qui, oeuvrant en faveur de l'intégration sociale, sont inscrits sur la liste par le Ministère du travail et des politiques sociales conformément à l'article 52§1 a) du Décret présidentiel N° 394 du 31 août 1999, ou à ceux qui, luttant spécifiquement contre la discrimination, sont inscrits sur le registre établi à cette fin au Département de l'égalité des chances. La reconnaissance, qui est accordée par décret interministériel, est donc subordonnée à l'inscription sur l'un des deux registres, qui offrent un système de certification du degré de fiabilité et de transparence organisationnelle des organismes opérant dans le domaine de l'intégration raciale, ainsi que des bases de données qui renseignent sur leurs caractéristiques structurelles, leur domaine d'activité et leur lieu d'implantation.

371. À l'heure actuelle (31 décembre 2005), 393 associations et organismes figurent au registre du Ministère du travail et des politiques sociales. Les conditions minimales à remplir pour y figurer sont les suivantes : création de l'association ou de l'organisme par acte public ou privé au moins deux ans avant son inscription au registre; deux années d'expérience continue de l'intégration sociale des migrants et de l'éducation interculturelle; établissement d'un bilan biennal.

372. S'agissant plus particulièrement du deuxième registre, les conditions à réunir pour y figurer sont minimales : création officielle de l'association ou de l'organisme par acte public ou par acte privé légalisé remontant au moins à un an; son objectif principal ou unique doit être la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité de traitement; établissement d'états financiers annuels indiquant les montants versés par les membres, accompagnés de toutes les pièces comptables appropriées; mise à jour continue des listes de membres; activité continue dans l'année ayant précédé l'inscription au registre.

373. Pour prévenir le risque de doublonnage dans le système d'enregistrement, le législateur a cherché à regrouper les organismes qui sont membres d'associations à but non lucratif, participent le plus directement à la lutte contre le fléau de la discrimination et constituent le lien le plus étroit entre l'UNAR et l'ensemble du pays aux fins de l'élaboration et de l'application de politiques de lutte contre la discrimination raciale.

374. La capacité d'ester en justice ainsi reconnue aux associations et aux organismes peut être utilisée pour les cas de discrimination individuelle ou collective. Dans le premier cas, les associations peuvent agir par délégation d'autorité émanant de la victime de la discrimination. Cette délégation doit, sous peine de nullité, être effectuée par écrit sous la forme d'un acte public ou d'un accord privé légalisé. Dans le second cas, les associations peuvent agir même en l'absence de délégation d'autorité lorsqu'il est impossible d'identifier directement et immédiatement les victimes de la discrimination.

375. Au cours des derniers mois, le Bureau a tenu une quarantaine de réunions avec des associations oeuvrant dans ce secteur afin de préciser les raisons et les objectifs de la création du

---

<sup>32</sup> Le décret interministériel (approuvé conjointement par le Ministre du travail et des politiques sociales et le Ministre de l'égalité des chances le 16 décembre 2005) donnant la liste de toutes les associations autorisées à agir au nom ou à l'appui des victimes de la discrimination a été publié au Journal officiel de la République italienne le 12 janvier 2006. La liste susmentionnée comprend à ce jour 320 associations.

registre et a adressé à plus de 360 associations du pays une lettre dans laquelle il présentait le projet, en y joignant les formules d'inscription à remplir.

376. La création de ce registre au Département de l'égalité des chances répond à la nécessité non seulement de reconnaître la compétence active des associations ou organismes oeuvrant dans ce secteur, mais aussi d'instaurer des relations de travail entre eux et l'UNAR afin d'instituer des synergies importantes et de lancer des projets en commun.

377. Les demandes d'inscription au registre ont été examinées par une commission interne ad hoc qui a pour mission de vérifier que les demandeurs remplissent bien toutes les conditions prévues par le Décret-loi 215/2003. À ce jour, 100 associations ont été inscrites dans le registre précité.

**c) Le Comité de lutte contre la discrimination et l'antisémitisme**

378. Le Comité de lutte contre la discrimination et l'antisémitisme a été créé au sein du Ministère de l'intérieur par le décret du 30 janvier 2004. Il a pour mission de "procéder à une évaluation constante des risques de retour à des formes d'intolérance, de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme et d'inventorier les outils éducatifs et les sanctions capables de combattre efficacement tout comportement inspiré par la haine religieuse ou raciale", conformément aux dispositions de l'article 1 du décret.

379. Le décret du 20 mai 2004 a ultérieurement fixé la composition du Comité. Présidé par le Chef du Département des libertés publiques et de l'immigration du Ministère de l'intérieur, il est composé de deux représentants de chacune des entités suivantes : Cabinet du Premier Ministre (décret du 20 mars 2004); Ministère de l'intérieur; Ministère des affaires étrangères (deux représentants plus le président du Comité interministériel des droits de l'homme); Ministère de la justice; Ministère des affaires économiques et des finances; Ministère du travail et des politiques sociales; Ministère de l'éducation; Ministère des politiques de l'UE et le Département de l'égalité des chances.

380. Pour l'essentiel, le fonctionnement du Comité repose sur l'organisation périodique de réunions au cours desquelles sont examinées les questions les plus importantes et pressantes se rapportant à la discrimination au sens le plus large du terme. Toutefois, le Comité peut aussi exploiter des informations et données qui lui sont directement signalées par les services locaux du Gouvernement implantés dans les bureaux des préfets et se prévaloir de l'appui et de la coopération d'organes publics et privés, y compris étrangers. Il peut aussi demander à des experts de ce domaine de participer à ses délibérations et organiser des auditions pour examiner des questions particulières d'une manière plus approfondie. D'une façon générale, le président tient le Ministre de l'intérieur régulièrement informé des travaux du Comité.

381. Le Comité a tenu sa première réunion le 24 juin 2004 au Ministère de l'intérieur et a approuvé son règlement à l'unanimité lors de la séance du 23 septembre 2004. La Conférence d'établissement du Comité s'est tenue à Rome le 16 novembre 2004.

382. D'entrée de jeu, le Comité s'est avéré être un instrument qui encourage les synergies et les échanges d'expériences professionnelles et favorise la prise de conscience et la connaissance individuelles, ce qui lui permet de détecter les processus de changement social en cours. En ce qui concerne la discrimination et le racisme, il se penche sur tous les problèmes qui surgissent quotidiennement dans les communautés multiethniques – écoles, symboles religieux, utilisation

du *burqa* – et tient compte des espoirs des minorités et des risques, visibles ou non, de réaction de la part des citoyens et des communautés.

383. Les décisions les plus importantes que le Comité ait prises jusqu'à présent sont la surveillance de la discrimination par le biais des bureaux des préfets dans les capitales de province; la participation des responsables de l'éducation, par le canal du Ministre de l'éducation, à l'instauration de liens de collaboration avec le monde de l'enseignement en vue de mieux comprendre les problèmes liés à l'intolérance et de développer l'information appropriée; l'utilisation du centre d'appels qui doit être créé au Département de l'égalité des chances pour sensibiliser davantage aux communications adressées par les victimes de comportements discriminatoires; et la création d'un site Web pour faire connaître l'existence et l'activité du Comité. À cette fin, ce dernier a encouragé la "formation" d'instructeurs à tous les niveaux; l'acquisition par les élèves de connaissances spécifiques sur des événements historiques et l'actualité internationale en choisissant des manuels scolaires objectifs et des activités culturelles mettant en relief la richesse des différences ethniques; la formation appropriée à donner aux journalistes et autres professionnels des médias, nécessité qui a été signalée au Ministre de l'intérieur aux fins de l'évaluation des avantages qu'elle présente; la formation des membres de la police d'État qui, pendant leur période de formation, se verront remettre le texte intitulé 'Servizio di Polizia per la Società Multiculturale' – 'La police au service d'une société multiculturelle'; la promotion d'une connaissance plus approfondie et de meilleure qualité de tout ce qui se rapporte à la Shoah par l'administration scolaire régionale chargée de l'enseignement public.

384. Le Comité a également jugé utile d'engager à travers toute l'Italie un dialogue avec les institutions religieuses, les minorités linguistiques et les ONG, et en particulier avec les organisations musulmanes du pays (en proposant, dans une circulaire du Ministre de l'intérieur en date du 23 septembre 2004, la création d'un organe consultatif central qui serait chargé d'"engager un dialogue institutionnel" avec ces organisations et de "favoriser l'apparition d'une forme 'italienne' de l'Islam qui soit compatible avec les lois et valeurs de l'Italie"). L'Union des communautés juives italiennes, le Centre culturel islamique d'Italie et "Opera Nomadi" ont été consultés, puis la Communauté religieuse musulmane (COREIS) et l'Union des communautés et organisations musulmanes (UCOI) ont été invitées à participer à des réunions, auxquelles ont également assisté toutes les ONG ou organismes qui en avaient fait la demande.

#### **d) Les organes consultatifs interreligieux**

385. Le Gouvernement a adopté de nouvelles mesures plus ciblées pour lutter contre ces phénomènes dans le cadre plus général de la protection des droits fondamentaux individuels et collectifs et des identités religieuses et culturelles. Ce faisant, il a évité de distinguer l'antisémitisme de phénomènes tels que la xénophobie et l'"islamophobie" qui, bien que différents sur les plans historique et chronologique, n'en présentent pas moins des caractéristiques communes. Il s'agit de se référer à la tâche permanente de surveillance, de sensibilisation, d'analyse et de collecte de données confiée au Comité interministériel des droits de l'homme du Ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, l'Italie a apporté une contribution importante au dialogue interconfessionnel pendant qu'elle occupait la présidence semestrielle, contribution qui devrait déboucher sur de nouveaux résultats concrets.

386. À la Conférence des Ministres de l'intérieur de l'UE sur le dialogue interconfessionnel qui s'est tenue le 30 octobre 2003 à Rome et à laquelle ont participé les représentants des différentes confessions, deux projets ont été présentés, à savoir une "Charte européenne pour le dialogue

interconfessionnel” et un “Forum européen pour le dialogue interconfessionnel entre les gouvernements européens et les religions”, avant d’être soumis au Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) de l’Union européenne, dont la session s’est achevée sur une déclaration consacrée au dialogue interconfessionnel et à la cohésion sociale, que les ministères de l’intérieur ont approuvée et dont les chefs d’État ou de gouvernement se sont vivement félicités. Cette déclaration ouvrira, au sein de l’espace européen commun, de nouvelles perspectives à l’intégration des immigrants clandestins, à la coexistence pacifique de populations d’origines et de cultures différentes, et à la sécurité de la société européenne. Enfin, l’Italie a exprimé l’espoir de voir l’Union européenne utiliser à l’avenir ce nouvel instrument de coexistence pacifique et de connaissance mutuelle à l’appui du dialogue ouvert et transparent entre les différentes religions, qui aidera à édifier de solides défenses contre toutes les formes d’intolérance, de racisme d’antisémitisme ou de xénophobie.

387. C’est dans ce contexte que l’Italie a annoncé la création au sein du Ministère de l’intérieur d’un Organe consultatif musulman, composé – comme l’a fait remarquer le Ministre Pisanu – de représentants “modérés” de la communauté musulmane. À cette fin, une série de réunions se sont tenues en 2004 avec les membres des principales organisations musulmanes d’Italie, parmi lesquelles le Conseil de l’Association mondiale pour l’appel islamique, une ONG reconnue par l’Organisation des Nations Unies et qui opère en Italie depuis 1980. Aux cours de ces réunions, le Conseil s’est vivement félicité du travail accompli par le Gouvernement italien alors qu’il occupait la présidence européenne, et notamment de l’approbation de la Charte européenne pour le dialogue interconfessionnel. Dans ce climat de dialogue et de collaboration avec le Gouvernement italien, l’Association mondiale pour l’appel islamique a choisi de tenir la réunion de son Conseil mondial à Rome : c’était la première fois de son histoire que cette réunion avait lieu dans un pays européen. L’Organe consultatif, appelé “Consulta per l’islam italiano” (Conseil de l’islam italien), a été créé par un décret du Ministre de l’intérieur en date du 10 septembre 2005.

388. Quant à la création d’organes consultatifs interconfessionnels au niveau local, on en a un exemple important avec la création de l’Organe consultatif pour les religions du Conseil municipal de Rome, mis en place après la signature, le 16 décembre 2002, d’un protocole d’accord entre le Conseil municipal et les délégués d’un certain nombre de religions représentées dans la ville (la communauté juive de Rome, le Centre culturel musulman d’Italie, l’Union bouddhiste d’Italie, l’Institut Soka Gakkai, l’Union hindoue, l’Union baptiste, l’Église évangélique, les Églises vaudoise et méthodiste, la Communauté luthérienne, les Adventistes du septième jour, l’Armée du salut, les Scientistes chrétiens, l’Église orthodoxe éthiopienne et les représentants de la foi baha’ie; les Témoins de Jéhova ont formulé une réserve au sujet de leur participation).

389. La création de cet organe repose sur un principe fondamental : “La reconnaissance, dans l’esprit de la dignité égale de chaque participant, qui est l’une des clés de voûte de la Constitution italienne, du rôle important joué par la présence des communautés religieuses, fût-ce dans la diversité de leurs convictions, dans l’édification d’une cité qui soit tout à la fois plurielle et accueillante”. L’Organe consultatif a pour missions principales “d’établir la carte des lieux de culte, de promouvoir une formation appropriée à l’intention du personnel du Conseil municipal et des autres structures publiques afin de faire mieux connaître les droits de ceux qui croient en certaines valeurs religieuses”. Il est chargé d’accorder une attention particulière aux médias pour ce qui est de la diffusion d’informations sur les différentes confessions, en encourageant l’organisation “de rencontres et de séminaires sur la question du pluralisme religieux et des rencontres au titre du dialogue interconfessionnel dans l’esprit du dialogue entre les cultures et les

confessions” et de “manifestations musicales, artistiques et culturelles visant à promouvoir une culture de paix, de dialogue et de respect des droits de l'homme et des droits des minorités”.

**e) Le Groupe spécial international sur la Shoah**

390. Le Groupe de coopération internationale pour la recherche sur l'Holocauste, l'enseignement de ses réalités et la perpétuation de sa mémoire (ITF) a été créé en 1998 à Stockholm, sur l'initiative de la Suède. Il se propose de promouvoir des initiatives culturelles, éducatives et universitaires dans les pays membres et dans les autres pays qui lui sont associés dans le cadre de projets de partenariat, en vue de préserver la mémoire collective de la Shoah en focalisant l'attention sur les caractéristiques qui lui sont propres dans le contexte de la souffrance universelle.

391. L'ITF est composé de représentants du Gouvernement, d'organisations publiques et d'ONG.

392. Le Groupe de coopération internationale a actuellement pour membres les pays suivants : Allemagne, Argentine, Autriche, Danemark, États-Unis, France, Hongrie, Israël, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Roumanie, Suède et Suisse.

393. Tous les pays peuvent devenir membres du Groupe de coopération internationale. Les membres doivent souscrire à la Déclaration du Forum international de Stockholm sur l'holocauste (janvier 2000) et s'employer à appliquer des politiques et programmes nationaux pour la recherche sur l'Holocauste, l'enseignement de ses réalités et la perpétuation de sa mémoire.

394. La présidence du Groupe, tournante, s'exerce d'un mois de février au suivant. L'Italie l'a exercée pour 2004-2005 et la Pologne a pris la relève pour 2005-2006.

395. L'ITF fonctionne par le truchement d'un certain nombre de groupes de travail, dont les principaux sont les suivants : Groupe de travail sur l'éducation, Groupe de travail sur l'enseignement supérieur, Groupe de travail du souvenir, Groupe de travail sur le financement et Groupe de travail sur l'information. Leur action est coordonnée par le Groupe de travail sur la stratégie et la mise en oeuvre, qui est l'élément moteur de l'organisation et son organe de contrôle, y compris en ce qui concerne les questions financières. En décembre 2004, un autre groupe a été créé, le Groupe de travail spécial sur la résistance à l'enseignement et à l'apprentissage sur l'holocauste.

396. L'ITF est financé par les contributions annuelles versées par chaque État membre afin de cofinancer des projets de coopération. La Suède gère le fonds, dont l'utilisation est décidée par le président en exercice.

397. Sur instruction du Cabinet du Premier Ministre et par décret pris par le Ministre de l'éducation, la délégation italienne au Groupe de coopération internationale a été constituée en accord avec le Ministère des affaires étrangères. Présidée par l'ambassadeur Giorgio Franchetti Pardo, elle s'est vu allouer 500 000 euros pour la période de la présidence italienne. Le bureau italien du Groupe est installé dans les locaux du Ministère de l'éducation et est épaulé par un Comité d'experts qui a pour mission de fournir des services consultatifs sur des questions culturelles et théoriques. Ses membres sont les représentants du ministère lui-même, de la

communauté culturelle et de l'Union des communautés juives, ainsi que d'ONG et d'ONLUS (organisations à but non lucratif reconnues d'utilité publique).

398. En témoignage de sa volonté de promouvoir un élargissement du dialogue interculturel et interconfessionnel, le Gouvernement a clos la présidence italienne de l'UE en encourageant l'approbation, lors du dernier Conseil européen de 2003, d'un engagement de l'ensemble de l'UE à s'opposer à toutes les formes d'extrémisme, d'intolérance et de xénophobie, fléaux qui continuent de fragiliser la coexistence pacifique et démocratique. Le Gouvernement a souligné qu'il était vivement préoccupé par l'augmentation des actes d'intolérance antisémite commis tant contre les lieux de culte que contre les personnes. Cet engagement avait été précédemment mis en exergue par le ministre des relations avec le Parlement, M. Giovanardi (novembre 2003), en réponse à la communication de Yad Vashem sur les enquêtes sur l'antisémitisme et a été ultérieurement réitéré avec une certaine force par le Vice-Premier Ministre, M. Fini, qui a exprimé en termes vigoureux sa condamnation de toutes les formes de racisme et d'antisémitisme, passées ou présentes, ainsi que des lois raciales.

399. Dans cet esprit, à l'occasion de la célébration de la "Journée du souvenir" (Giorno della memoria), le 27 janvier 2004, le Chef du Gouvernement a rendu public un message dans lequel il s'engageait à agir avec la plus grande détermination en vue de favoriser le dialogue, le respect et l'acceptation par et parmi les différentes confessions et cultures. On mentionnera également l'initiative lancée en 2003 sous le haut patronage du Président de la République et en collaboration avec l'Union italienne des communautés juives. Elle porte sur des projets (dessins, histoires, contes de fées, affiches, projets de recherche et produits multimédias réalisés par des écoliers des écoles primaires et secondaires) sur les thèmes suivants : "La période de la Shoah telle qu'elle a été vécue par des garçons et des filles comme vous" et "Les peuples et les individus pendant la Shoah. Différents événements, rôles et comportements : les victimes, les persécuteurs, ceux qui ont détourné le regard, et ceux qui ont réagi et sont intervenus ...". Les gagnants se sont vu décerner leurs prix par une commission nationale créée spécialement à cette fin et composée de représentants des communautés juives et d'experts du Ministère de l'éducation. La cérémonie de remise des prix a eu lieu le 27 janvier 2005 – la "Journée du souvenir", marquée par la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la libération du camp de la mort d'Auschwitz.

400. Par ailleurs, le Premier Ministre a créé une commission spéciale chargée de récupérer la bibliothèque juive pillée pendant l'attaque du ghetto de Rome en octobre 1943, petite contribution à la reconstitution d'un important outil culturel visant à rendre compte de cet exécrable acte de violence.

401. De son côté, le Ministère de l'intérieur a pris l'initiative de donner une importance croissante à la célébration de la 'Journée du souvenir'. En fait, pour le 5<sup>e</sup> anniversaire, une célébration spécifique a été organisée, pour la première fois et, ce qui est du plus haut intérêt, dans le milieu institutionnel, à la 'Scuola Superiore' du Ministère de l'intérieur – école de hautes études universitaires pour le personnel et les cadres – en présence du Ministre, du Président de l'Union des communautés juives, d'universitaires et, comme intervenant, du président dudit Comité, qui est également le Chef du Département des libertés publiques et de l'immigration.

402. Il a également été décidé ce qui suit :

- La participation du président du Comité, en sa qualité de membre de la délégation italienne dirigée par le Ministre de l'intérieur, au voyage en Terre Sainte et à la visite

du Musée Yad Vaschem, et l'organisation conjointe italo-israélienne d'une cérémonie à la mémoire de Giovanni Palatucci, le dernier chef de la police de la ville de Fiume, qui s'est vu attribuer le titre de 'Juste d'Israël' pour son activité personnelle utile contre les lois de discrimination raciale de 1939, qu'il a menée jusqu'au sacrifice de sa propre vie – février 2005;

- Cérémonies organisées pendant la 'Journée du souvenir' (27 janvier 2005) pour reconnaître, au titre des valeurs civiques, les mérites des institutions qui se sont distinguées par leurs actes héroïques de solidarité avec les juifs italiens pendant la Seconde Guerre mondiale – Nardò - Lecce : remise d'une médaille d'or au Conseil municipal; Tora e Piccilli : remise d'une médaille d'argent au Conseil municipal.

403. En particulier, il convient de noter que pendant les auditions organisées par ledit Comité, le Président de l'"Union des communautés juives d'Italie", M. Luzzatto, et le représentant de la 'Ligue islamique mondiale – Section italienne', ainsi que le Secrétaire général du 'Centre culturel islamique d'Italie' – une organisation devenue membre en 1974 – ont reconnu la volonté active et tangible des institutions nationales à tous les niveaux de faire prévaloir le principe d'égalité, sans considération des différences religieuses, raciales ou sexuelles, et réaffirmé leur volonté de poursuivre la collaboration avec ces institutions.

404. C'est dans cet esprit que le Président Luzzato a, en octobre 2004, exprimé les opinions suivantes :

- L'antisémitisme qui se manifeste en Italie est le résultat d'un manque de culture et d'une méconnaissance des événements historiques et des liens qui ont toujours existé avec les citoyens professant la religion juive qui ont joué un rôle actif même dans l'histoire du Risorgimento italien;
- Le niveau de l'antisémitisme et la substance de ses manifestations - graffiti, swastikas, actes de vandalisme, insultes téléphoniques, lettres et agressions commises contre les personnes ou leurs biens – ont tendance à décroître, à l'exception de crêtes occasionnelles, comme dans le cas des événements liés au conflit du Moyen-Orient, qui se prêtent à une exploitation politique et, semble-t-il, donnent lieu à des actes de racisme, d'antisionisme et d'anti-américanisme.

405. Il convient d'indiquer que l'"Union des communautés juives d'Italie" susvisée est une entité dotée d'un statut juridique dont les relations avec l'État italien sont réglementées par voie d'accord bilatéral, conformément à l'article 8 de la Constitution.

406. Les enquêtes menées par le Comité dans les préfectures confirment au contraire la nature exploitable des actes d'intolérance qui se sont produits dans les Universités de Pise, Florence et Turin contre des diplomates-conférenciers juifs (l'ambassadeur d'Israël Gol, le Conseiller d'ambassade Cohen et l'ambassadeur adjoint d'Israël), que l'on a empêchés de prendre la parole. Ces actes ont été condamnés avec la plus grande fermeté par le Ministre de l'éducation dans l'allocution qu'il a prononcée le 25 mai 2005 devant le Sénat italien en rapport avec la motion N° 339 concernant les 'actes d'antisémitisme dans les Universités'. Cette allocution avait été précédée par une réunion d'explication entre le Ministre lui-même et les recteurs des Universités italiennes, en présence de l'ambassadeur Gol lui-même, avec lesquels il a été convenu qu'un certain nombre de projets culturels communs seraient exécutés dans les Universités et l'ensemble des écoles en vue d'instaurer un climat de conciliation et de respect.

407. De même, la publication de M. Melis, professeur à l'Université de Cagliari, a été placée sous contrainte et condamnée. S'en prenant au fondement idéologique et aux procédures propres aux rites juifs d'abattage des animaux, cette publication comportait des remarques antisémites. Son auteur a été déféré à la justice en application de l'article 3 de la Loi N° 654/1975 et de l'E.O. N° 122/1993.

408. La présidence italienne de l'ITF (Groupe de coopération internationale pour la recherche sur l'Holocauste, l'enseignement de ses réalités et la perpétuation de sa mémoire) a fortement stimulé l'enseignement de la Shoah en promouvant et réalisant des activités de formation et d'enseignement, en diffusant des publications dans les écoles, en associant ces dernières à la recherche et à la production de matériels sur la question et en faisant connaître les pratiques recommandables. De plus, afin de faire en sorte que l'holocauste ne soit jamais oublié, le Parlement italien a fait stipuler par la Loi N° 211/2000 que le 27 janvier de chaque année serait consacré à la célébration de la "Journée du souvenir". Depuis, un grand nombre de projets sont exécutés chaque année dans tout le pays avec la participation des institutions, des écoles, des ONG, des médias et des particuliers.

409. Ainsi, par exemple, une action de surveillance a été lancée sur le thème "La Shoah, l'intolérance, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme sous l'angle d'une société multiculturelle", par le biais d'informations recueillies par les membres du personnel des écoles locales impliqués – enseignants et experts – en tant que membres d'un réseau régional.

410. Après un premier atelier qui s'est tenu le 10 juin 2004 à Rome sur les travaux de Primo Levi, les résultats de l'action de surveillance susvisée ont été présentés lors de l'atelier de Montecatini (28 février - 2 mars 2005) organisé sur le thème "Enseignement de la Shoah dans des sociétés multiculturelles" pour aborder de front les problèmes d'action éducative que soulèvent dans toute l'Europe une internationalisation croissante et la complexité culturelle des sociétés. En sus du Sous-Comité de l'ITF, les coordonnateurs des bureaux régionaux, des enseignants désignés par l'administration locale et des groupes spécialistes des aspects pertinents de l'histoire du XXe siècle ont participé à cet atelier. Quatre-vingt-deux personnes ont évoqué les aspects sociaux et historiques en focalisant l'attention sur l'origine des préjugés, les caractéristiques de l'antisémitisme et plusieurs exemples européens spécifiques. À l'issue de la première assemblée plénière de l'ITF, chaque participant a présenté la situation et les approches en matière de politiques et d'action éducative de son propre pays. Ces deux séminaires ont eu une portée internationale : des experts venus de nombreux pays y ont rapporté.

411. Le lien privilégié avec Yad Vashem, le centre de documentation sur la Shoah et la perpétuation de sa mémoire d'Israël, lien favorisé pendant l'année où l'Italie a assuré la présidence de l'ITF, a conféré une valeur ajoutée à l'action d'information sur la Shoah en lui donnant le caractère d'une pédagogie spécifique avancée. En septembre 2005, un autre atelier a été organisé à l'École internationale d'étude de l'holocauste de Jérusalem par le Yad Vashem et la délégation italienne à l'ITF, à l'intention de 25 enseignants italiens venus de plusieurs régions de l'Italie, afin de renforcer le réseau susmentionné pour approfondir et diffuser la reconnaissance de la Shoah et pour promouvoir des stratégies d'action préventive et de lutte contre toute nouvelle forme de racisme et d'antisémitisme.

412. Ces interventions constituent de bons exemples pour d'autres pays, tels que la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui encouragent une recherche sur les pratiques d'enseignement de la Shoah.

413. Enfin, on peut mentionner deux autres initiatives : tout d'abord, le 7 octobre 2005, l'administration régionale de l'enseignement de la Lombardie a, en collaboration avec la municipalité de Rozzano et une délégation italienne de l'ITF, organisé un atelier d'une journée à l'intention des enseignants et des élèves sur le thème "La Shoah et le multiculturalisme dans l'enseignement d'aujourd'hui : stratégies et propositions pédagogiques". La seconde initiative concerne le prix annuel remis par le Ministre de l'éducation et l'Union des communautés juives d'Italie pour des dessins, histoires, contes de fées, affiches, projets de recherche et produits multimédias réalisés par des élèves des écoles primaires et secondaires, dans l'esprit de l'action menée par le Conseil de l'Europe dans ce domaine, comme l'a mis en évidence l'Atelier européen organisé à Cracovie (4-6 mai 2005), en présence de la délégation italienne de l'ITF et de son coordonnateur Aprea.

**f) L'Organe national de coordination des politiques d'intégration sociale des ressortissants étrangers (NCB)**

414. Comme le stipulent l'article 42 §3 du Texte de synthèse N° 286/1998 et l'article 56 du règlement d'application, la mission de l'Organe national de coordination des politiques d'intégration sociale des ressortissants étrangers (NCB), qui a été créé au sein du Conseil national pour l'économie et le travail (CNEL), est la suivante :

- Suivre et appuyer la mise en place des services d'accueil et d'intégration des étrangers au niveau local, ainsi que la représentation et la participation de ces derniers à la vie publique;
- À cette fin, promouvoir le dialogue entre organismes institutionnels et sociaux au niveau local et avec les principaux acteurs locaux dans d'autres pays européens, pour faire en sorte que les expériences s'inscrivent toujours dans le cadre de l'ensemble de la société, en vue de définir des stratégies efficaces d'intervention.

415. Après plus d'une décennie d'initiatives lancées par les institutions, la société civile et la communauté religieuse pour renforcer la solidarité, le saut qualitatif à accomplir à présent est de promouvoir une politique systématique d'intégration au niveau local, compte dûment tenu de la diversité et des valeurs et principes fondamentaux de notre démocratie.

416. À cette fin, les actions de suivi et d'appui en faveur de l'initiative des institutions locales et des services sociaux ont un rôle décisif à jouer, de même que la collaboration interinstitutionnelle.

417. La **méthode de travail** qui a été testée au cours des six années d'existence de l'Organe reste focalisée sur la division du NCB en groupes de travail tenant des séminaires mensuels (auxquels peuvent participer des experts des initiatives des secteurs public et privé) afin d'examiner chaque domaine d'intervention, ainsi que la promotion des initiatives en matière de politique d'intégration au niveau local et la collaboration avec les responsables de ces initiatives.

418. Les **domaines d'intervention** qui continuent de retenir l'attention du NCB sont les suivants : promotion de la représentation; politiques de la famille et du logement; modèles culturels et politiques en matière de santé, d'éducation et de formation professionnelle et politiques interculturelles; formation et utilisation de médiateurs culturels; allègement de la bureaucratie et promotion des bureaux uniques; politiques régionales; insertion professionnelle; immigration et information.

419. Faisant fond sur les initiatives de 2003 et les rapports établis pendant ces années avec les groupes de travail et les séminaires, le NCB a, en 2004, élaboré un certain nombre de rapports à l'intention du Gouvernement et du Parlement.

420. La cadre de référence national comprendra les projets de loi sur l'asile, la citoyenneté et le droit de vote; la question du règlement d'application de la Loi Bossi-Fini (devenue le Texte de synthèse sur l'immigration) et le décret de programmation triennale concernant la politique d'immigration; et les décrets sur les courants migratoires qui, cependant, soulèvent la question d'une réglementation et d'une programmation plus crédibles. Au niveau régional, il s'agira d'élaborer des lois à mettre en harmonie avec le système juridique national et, au niveau de l'UE, de parachever le cadre juridique et de faire face à l'entrée de 10 nouveaux pays dans l'Union européenne.

421. Le NCB a renoué le dialogue avec les régions au sujet des nouvelles lois régionales, dont beaucoup sont encore à l'étude ou au stade de la rédaction.

422. Une fois que les règlements auront été adoptés, le suivi de l'application de la Loi Bossi-Fini Law (devenue le Texte de synthèse sur l'immigration) reprendra par l'intermédiaire des 40 bureaux locaux, dont les représentants ont déjà été consultés lors d'auditions spéciales tenues en 2003.

423. Le NCB accordera une attention particulière à la collaboration avec les Ministères du travail et des politiques sociales, de l'intérieur et de l'éducation, ainsi qu'avec les régions et les autorités locales. Un certain nombre d'initiatives nationales et locales sont d'ores et déjà prévues.

424. On envisage de lancer des projets de recherche, d'organiser des groupes de travail et de tenir des séminaires sur les aspects de la politique d'intégration sociale indiqués ci-après :

- **Logement.** Un sous-groupe a été créé au sein du Groupe de travail des "*Politiques de la famille et du logement*" pour suivre l'expérience des organisations et associations à but non lucratif et construire, à partir d'une comparaison des pratiques recommandables existantes, un modèle local spécifique pour la promotion du logement social et de l'intégration sociale. L'accent sera mis sur les services d'"accueil secondaire", qui sont plus importants et, à tout le moins, constituent une étape indispensable pour ce qui est d'engager des processus d'intégration et de réaliser un bon taux de renouvellement dans les centres d'accueil initial, ce qui doit aider à lutter contre l'immigration clandestine et à mieux suivre l'évolution de ce phénomène;

S'agissant toujours de l'impact des politiques de logement sur les catégories défavorisées, on focalise l'attention sur les coopératives et le secteur tertiaire étant donné l'importance attribuée, dans le cadre des initiatives, aux services de suivi et d'intégration sociale, qui jouent un rôle des plus importants dans la réduction des possibilités latentes de conflit avec les résidents "autochtones" des communautés locales. En sus d'une analyse actualisée des modèles les plus solidement implantés et novateurs (qui sera une source d'inspiration pour les initiatives à lancer et à exécuter au niveau local), on estime que la question d'un examen approfondi de l'état d'avancement actuel de leur système de médiation revêt une importance fondamentale. De fait, il s'agit là d'une condition indispensable au succès de la promotion au niveau local d'agences immobilières à but non lucratif. Compte tenu de

la promotion des “agences” en question, la coordination locale entre les coopératives de construction de logements sociaux et organismes à but non lucratif et les services d’immigration pourrait être la pièce maîtresse d’un nouveau modèle de développement. Cela n’impliquerait pas la création de superstructures inutiles ni la limitation de l’autonomie des projets poursuivis par les associations dans leurs districts respectifs, mais la mise à disposition de nouveaux interlocuteurs ainsi que de services d’appui et d’assistance techniques;

Cette action pourrait déboucher sur la possibilité de promouvoir des projets de loi et de créer de nouveaux emplois en fournissant un stock de connaissances et des propositions permettant d’affronter le problème de l’insuffisance des sources d’information et des bases de données. Cela revêt une importance toute particulière lorsqu’il s’agit d’évaluer l’impact et le succès des projets exécutés dans le secteur de la construction de logements sociaux et les services d’intermédiation connexes, et d’agréer de nouvelles “sources”, avec la participation du “secteur social privé”, compte tenu des limites du “secteur public”. Ces sources pourraient, le cas échéant, être reliées dans le cadre d’un réseau d’échelle européenne;

- **La famille** : dans le droit fil des activités du Groupe de travail sur la famille, le NCB du CNEL assure la promotion d’un projet de recherche sur “*Les adolescents étrangers et le monde du travail : étude transculturelle des valeurs inhérentes à l’emploi*”, dont les résultats seront présentés lors d’un séminaire devant se tenir en 2005. Ces dernières années, des changements considérables se sont produits dans nos écoles : elles comptent à présent des élèves appartenant à 182 groupes ethniques, parlant 78 langues et professant 18 religions. En 20 ans, le nombre des élèves étrangers a été multiplié par 20, passant d’environ 6 000 à près de 233 000, soit près de 3 % du total. De plus, le nombre des élèves italiens diminue alors que celui des élèves étrangers progresse rapidement, sauf au niveau du second cycle de l’enseignement secondaire, où ces derniers ne représentent qu’un peu plus de 1 % du total. Il semble donc important de réunir des informations sur la façon dont ces jeunes perçoivent leur vie professionnelle et sur la place qu’elle occupe dans leur expérience de la vie. Les individus remplissent différents rôles dans la vie, ce qui n’est pas moins vrai des adolescents : ils sont membres d’une famille, membres d’une classe à l’école et d’un groupe d’amis; ils jouent différents rôles pendant leurs heures de loisir et se rapprochent du stade où ils auront également un rôle à jouer en tant que travailleurs. Nous aimerions bien découvrir ce que les futurs adolescents immigrants qui s’apprêtent à quitter l’école secondaire en Italie projettent de faire, quelle image ils ont d’eux-mêmes en tant que travailleurs et comment ils comptent entrer dans la vie active;
- **L’insertion professionnelle** est essentielle à la bonne gestion de l’immigration et à la coexistence civile;

La programmation de quotas a été critiquée par un certain nombre de parties dans notre pays. En décembre 2003, le NCB a lancé un important débat sur les incidences sociales des différents systèmes européens de réglementation des courants migratoires;

En 2004, il a repris la question, en se focalisant cette fois sur la manière d'améliorer le système de quotas de façon à favoriser le rapprochement des offres et des demandes d'emploi et lier l'admission dans le pays à l'intégration sociale;

- **L'approche de l'Union européenne de la gestion des migrations économiques**, dans le cadre d'un séminaire sur le Livre vert (mars 2005) élaboré par la Commission européenne. Cette activité se propose de susciter un débat susceptible d'aider les différents acteurs à répondre aux questions posées par le Livre vert pour une politique européenne de gestion des migrations économiques, afin de leur permettre de se faire une opinion mûrement réfléchie sur les questions en jeu et de les évaluer de façon indépendante;
- **La promotion des Observatoires régionaux et locaux et des bases de données nationales sur l'immigration et leur intégration sous la forme d'un système**, à travers un certain nombre d'auditions (février/mars/avril 2005) organisées avec les responsables locaux et nationaux des différents systèmes, en se référant notamment au Décret présidentiel N° 242 du 27 juillet 2004 confiant au Ministre de l'intérieur la responsabilité de la rationalisation et de l'interconnexion.

425. En décembre 2003, le Comité directeur du NCB a décidé de produire la **première base de données nationale sur les immigrants**. À cette fin, le Dossier statistique immigration de Caritas a été chargé d'exécuter le projet consistant à rassembler et traiter les données statistiques existantes sur les immigrants à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, en sus des données déjà en la possession du Dossier statistique immigration, sur recommandation du Comité directeur du NCB. On juge nécessaire, dans le contexte actuel, de pouvoir se référer à des données chiffrées pour élaborer une approche informationnelle et fondée sur le savoir qui « colle » le plus possible à la réalité : sans pouvoir remplacer les études qualitatives, les statistiques en deviennent le fondement et le point d'appui. De la sorte, le CNEL est devenu la première structure statistique à prendre des mesures en mettant à disposition des archives systématiques consultables, qui devraient également permettre d'atteindre de nouveaux niveaux d'interaction – avec le système de suivi permanent des migrations internationales de l'OCDE – et à lancer une initiative visant à instaurer un dialogue en vue de promouvoir la mise en place par les régions et les autres autorités locales du nouveau système d'observation locale. Cette base de données devrait permettre au NCB de devenir un pôle de référence et de coordination pour tous les Observatoires locaux, qui ont appelé de leurs vœux une telle initiative. À cette fin, le NCB a entrepris en juillet 2005 avec l'UNAR de réaliser une action nationale de surveillance visant à mettre en place un réseau national et permanent reliant ces centres en vue de promouvoir la diffusion de données concernant les infractions relevant de la discrimination et les voies de recours disponibles.

426. Il convient d'ajouter que le Dossier statistique immigration collabore avec le CNEL, toujours au niveau statistique, à l'établissement du "Rapport sur les indicateurs de l'insertion des immigrants au niveau local", dont la troisième édition a été publiée en 2004. Il reprend les orientations de la recherche explorées dans les rapports précédents :

- Indicateurs concernant l'étendue du phénomène;
- Indicateurs ethnoculturels multiculturels;
- Indicateurs de stabilité;

- Indicateurs d’insertion sociale;
- Indicateurs d’insertion professionnelle.

427. Il convient d’ajouter à ces indicateurs les indicateurs de santé et d’éducation : on procède à une évaluation récapitulative au niveau provincial qui permet de dresser un bilan comparatif des processus d’intégration.

428. On accorde une attention particulière à la relation entre l’élargissement et l’immigration, compte tenu notamment des différentes décisions prises par les Quinze en ce qui concerne les déplacements en provenance des nouveaux pays membres. L’une des activités réalisées pour faire face à cette question à un stade précoce a été l’initiative qui a consisté, à la fin d’avril 2004, à faire présenter par Caritas une étude sur le thème de “**L’Europe : élargissement à l’Est**”, qui comporte une contribution spécifique du CNEL.

429. Les réunions des Conseils économiques et sociaux (CES) des pays de la zone de la Méditerranée, de leur côté, inviteront à se focaliser sur les questions d’immigration. Le Sommet euro-méditerranéen des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires qui s’est tenu les 6 et 7 novembre 2003 à Malte a recensé les questions devant être abordées lors du Sommet de 2004 devant se tenir à Valence en novembre de cette année-là.

430. L’une de ces questions était intitulée : “**Immigration et coopération entre les pays de la région**”; le Sommet de Malte en a confié l’examen à un Groupe de travail qui peut compter sur la participation des CES d’Espagne (pays qui assume un rôle de chef de file en la matière), de France, de Grèce, de Tunisie et d’Italie.

431. Sachant qu’il existe divers modèles d’intégration, il s’agit de déterminer si les conditions sont réunies pour proposer un modèle méditerranéen d’intégration, en partant du principe que les politiques d’immigration et d’intégration devraient être examinées sous l’angle non seulement de la solidarité, mais aussi du développement.

**g) Le Centre national de surveillance des manifestations sportives**

432. S’agissant des phénomènes de discrimination et de violence raciales observés pendant les manifestations sportives, et plus particulièrement les matches de football, il convient d’indiquer que ces phénomènes sont assurément l’une des principales préoccupations tant de l’opinion publique que des organisations sportives nationales et internationales.

433. Dans ces conditions, il semble utile de préciser d’emblée le mandat du Centre national de surveillance des manifestations sportives qui, au Ministère de l’intérieur, est le bureau chargé de formuler et d’appliquer les stratégies essentielles de lutte contre les phénomènes de violence dans les stades. Présidé par le Directeur du Bureau de l’ordre public du Département de la sécurité publique, ce Centre tient des réunions hebdomadaires et se compose d’un représentant du Bureau de l’ordre public faisant fonction de secrétaire et de quatre personnes représentant la Direction centrale de la police préventive, le Service de la police de la route, le Service de la police des chemins de fer et le Service des divisions spéciales du Département susmentionné, respectivement. Les autres membres du Centre sont : un représentant du Service des carabinieri, un représentant du Ministère des arts et de la culture, ainsi que, pour le monde du sport, des représentants qualifiés du CONI (Comité olympique national italien), du Bureau d’enquêtes de la Fédération italienne de football, de la Ligue professionnelle nationale, de la Ligue nationale des

footballeurs du championnat de troisième division et des associations sportives concernées. D'autres organismes collaborent avec le Centre de surveillance dans ses tâches d'évaluation et de prise des décisions sur lesquelles celle-ci débouche : il s'agit notamment des Chemins de fer de l'État et de la société *Autogrill* qui s'occupe du transport des supporters et des buvettes qu'ils fréquentent en se rendant au stade, respectivement.

434. L'activité du Centre est triple : 1) Analyse – Suivi des manifestations de violence et d'intolérance dans le domaine du sport et lancement de recherches sur ces questions en Italie et à l'étranger; études sur les problèmes liés aux matches de football et évaluation, également sur la base des informations recueillies, des niveaux de risque. Compte tenu des tendances ainsi dégagées, les activités ci-après ont été menées : diffusion hebdomadaire de directives aux autorités provinciales chargées de la sécurité publique afin qu'elles prennent les dispositions voulues pour assurer le bon déroulement des manifestations sportives; surveillance des stades afin de s'assurer de leur conformité aux normes en vigueur; actualisation et analyse permanentes des données sur les manifestations de violence afin d'adapter les stratégies d'intervention et de promouvoir la recherche en Italie et à l'étranger. 2) Activité de proposition – analyse de la législation en vigueur en vue d'en harmoniser l'application au niveau des organismes et institutions représentées; intégration et modification des directives et règlements concernant les questions liées à la prévention de la violence dans les stades; lancement d'initiatives visant à répandre les valeurs de légalité et de compétition sportive loyale, en favorisant l'organisation de réunions dans les écoles, de conventions et de débats sur la "sensibilisation à la légalité" en vue de faire mieux connaître les questions susvisées, en particulier parmi les jeunes; échange d'informations aux niveaux national et international et harmonisation des directives avec les autorités chargées de la sécurité publique et les organes locaux des autres Départements. 3) Activité de documentation – établissement des procès-verbaux des réunions hebdomadaires du Centre et élaboration de son rapport annuel.

435. La nécessité d'organiser et de gérer les manifestations sportives à l'aide d'un modèle organisationnel complexe en vue d'atteindre l'objectif commun d'un bon déroulement de ces manifestations a montré l'importance de l'expérience du Centre aux stades de la planification des mesures et de leur application.

436. Au cours de la saison de football 2003-2004, on a obtenu des résultats importants : 5 724 matches ont été disputés, dont 309 matches de championnat de première division, 526 de championnat de deuxième division, 1 584 de championnat de troisième division, 3 154 de championnat de quatrième division, plus de 81 matches de la Coupe d'Italie, 15 de la Ligue des champions et 13 de la Coupe de UEFA. Près de 20 millions de personnes ont regardé ces matches et un million d'entre elles ont suivi leur équipe dans ses déplacements. À l'occasion de ces matches, on a fait état de 931 blessés parmi les forces de l'ordre, contre 1 240 lors de la saison précédente, soit une diminution de 25 %. Le nombre de blessés parmi la population civile a également diminué : il a été de 282 contre 473 au cours de la saison 2002-2003, soit une baisse de 40 %. L'activité de répression s'est poursuivie : 335 personnes ont été placées en état d'arrestation et 1 330 personnes ont été mises en examen.

437. Depuis quelques années, la Direction centrale de la police préventive et les supporters des équipes de football (Squadre Tifoserie) s'emploient à mettre en relief le profil préventif de ces supporters et, à ce propos, à organiser une activité de collecte de renseignements et d'analyse approfondie et systématique concernant les caractéristiques structurelles, les cadres organisationnels et les stratégies mises en oeuvre par les supporters afin de saisir rapidement les

niveaux de risque et de prévenir tout incident. L'activité de collecte de renseignements s'est focalisée sur les tendances externes des supporters, compte également tenu des processus de politisation qui se sont fait jour ces dernières années. Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner l'infiltration par des activistes ou organisations d'"ultras", la participation de supporters "ultras" à des manifestations politiques, la distribution de documents ou le port de banderoles à contenu politique, la répétition d'actes racistes ou xénophobes et d'initiatives sans rapport avec le sport.

438. On a accordé une attention particulière à l'apparition de tendances internes des supporters, à savoir notamment l'éventuelle participation à des processus de regroupement, l'existence de situations tendues ou la coopération entre les clubs présents dans les tribunes des stades, les motivations de la formation de nouvelles alliances ou la cessation de celles qui existaient déjà, l'état des rapports avec les associations sportives, le cadre global des alliances et des rivalités aux niveaux national et international. Cela a permis de brosser un tableau actualisé des supporters organisés, réalité encore mal connue qui a de profondes répercussions sur le maintien de l'ordre et de la sécurité au quotidien et qui, si l'on veut formuler une stratégie efficace de prévention, doit faire l'objet d'un suivi constant et être correctement appréhendé sous tous ses aspects, en dehors de toute schématisation et simplifications réductrices.

439. À cet égard, on a accordé beaucoup d'attention à l'analyse de ce qu'il est convenu d'appeler la "mentalité ultra", ainsi qu'aux principaux projets de regroupement et aux instruments de communication utilisés par les organisations de supporters. Il est également apparu nécessaire de mieux cerner le phénomène de "politisation des tribunes" qui concernait naguère des situations bien circonscrites, mais fait à présent partie intégrante du monde complexe et bien organisé des supporters. D'une façon générale, après une première phase où les groupes de supporters d'extrême gauche dominaient les tribunes, les groupes de supporters d'extrême droite ont fini par devenir les plus nombreux : la principale caractéristique commune à tous les groupes d'extrémistes est l'existence d'une "théorie d'opposition violente", visant essentiellement le "système institutionnel" global.

440. Dans le même esprit, on a mis en place la "surveillance dans le cadre européen de l'infiltration des supporters "ultras" par l'extrémisme politique". Un document faisant la synthèse de la situation sous l'angle de ce phénomène dans le cadre européen et dans celui de chacun des États membres de l'UE a été rédigé sur la base des contributions des Bureaux des Polices de l'UE. Ce phénomène ne s'observe pas dans tous les pays. Dans bien des cas, le comportement des supporters "ultras" tend à être influencé par des idéologies d'extrême droite ou, à tout le moins, des idéologies reposant sur des vues xénophobes ou racistes, encore que, dans la majorité des cas, ces attitudes ne s'accompagnent pas d'une véritable conscience politique et elles ne montrent aucun lien direct avec les groupes organisés dans ce domaine. Le document susvisé a été présenté aux réunions du "groupe d'experts du football" et du groupe de "coopération avec la police" qui se sont tenues les 14 et 15 décembre 2004 à Bruxelles. À cet égard, il faut se rappeler que le décret-loi N° 28/2003, confirmé par la Loi N° 88/2003, portait sur la question des infractions commises avec violence contre les personnes ou les biens à l'occasion de manifestations sportives et prévoyait l'arrestation en cas de flagrant délit ainsi que sur la base de documentation photographique ou vidéo ou d'autres éléments objectifs montrant clairement l'auteur de telle ou telle infraction. Dans cette perspective, on mentionnera que le 6 juin 2005, le Ministre de l'intérieur a pris trois décrets aux fins de la prévention des incidents racistes et violents pouvant se produire dans les stades, en disposant que, par le biais des circulaires publiées par le Chef de la Police, les mesures suivantes étaient prévues : à l'occasion de manifestations publiques – et, en

particulier, de matches de football – au cours desquels des banderoles, des pancartes, des affiches ou d'autres symboles punissables en vertu de l'art. 2 du décret-loi N° 122/93 sont arborés, les fonctionnaires de police chargé du maintien de l'ordre peuvent décider soit de retarder le début de la manifestation, soit y mettre fin.

441. S'agissant en particulier des manifestations de discrimination et de violence racistes pendant les manifestations sportives, et en particulier les matches de football, l'UNAR a encouragé l'instauration d'une coordination avec la Fédération nationale de football afin de faire mieux prendre conscience des comportements racistes observés au sein des associations sportives et des supporters des équipes de football et de proposer des mesures adéquates de lutte contre la discrimination dont fait preuve le grand public et les footballeurs eux-mêmes. On a créé un groupe de travail ad hoc où siègent toutes les institutions concernées, afin de faire le point des directives et règlements concernant la lutte contre la violence raciste dans les stades ou d'en adopter de nouveaux, et de sensibiliser les supporters à la nécessité de prévenir lesdites manifestations. L'UNAR a appuyé certaines initiatives lancées pour faire connaître les dispositions législatives et les sanctions auxquels s'exposent ceux qui adoptent un comportement raciste (il s'agit, par exemple, du devoir des associations sportives d'attirer l'attention du public, avant le début d'un match, sur les sanctions prévues pour les slogans ou banderoles de caractère raciste ou de porter ce message sur les billets d'entrée) et financer des projets de prévention des actes racistes. À cette fin, un 'Protocole d'accord' concernant la création par l'UNAR et la Fédération nationale de football d'un fonds de sensibilisation dans ce domaine est à l'étude. L'UNAR est représenté au sein du Centre national de surveillance des manifestations sportives opérant au Ministère de l'intérieur.

## SECTION II

### 1. La discrimination raciale et l'emploi

#### a) Considérations générales

442. L'admission et le séjour réguliers en Italie pour les personnes en possession d'un contrat de travail sont une condition nécessaire à la protection des droits des immigrants et à la prévention des formes de comportement déviant et de l'intolérance.

443. À cette fin, le Texte de synthèse N° 286/1998 a prévu un système de programmation des courants migratoires devant servir à guider le Gouvernement dans l'adoption de mesures de promotion de l'intégration et de lutte contre la discrimination.

444. Le lien entre les contrats de travail et les permis de séjour a été encore renforcé par l'entrée en vigueur de la Loi N° 189/2002 modifiant et incorporant le Texte de synthèse N° 286/1998, qui prévoit un "contrat de séjour lié à un contrat de travail", et par le Décret-loi N° 195/2002, confirmé par la Loi N° 222/2002 contenant des "Dispositions urgentes concernant la régularisation des emplois non déclarés exercés par des ressortissants de pays non membres de l'UE". Celle-ci contient des dispositions concernant la lutte contre l'emploi non déclaré et l'exploitation auquel il donne lieu.

445. Plus précisément, l'article 33 de la Loi N° 189/2002 prévoit un processus de régularisation des relations professionnelles en ce qui concerne les ressortissants de pays non membres de l'UE qui ne sont pas en possession du permis de séjour à des fins d'emploi mais qui, au cours des trois mois ayant précédé l'entrée en vigueur de la loi en question, ont commencé d'exercer un emploi

consistant à s'occuper de membres de la famille de leur employeur qui ne peuvent pas subvenir à leurs propres besoins ou un emploi d'assistance familiale. Avec le Décret-loi N° 195/2002, la procédure de régularisation a été étendue aux travailleurs venus de pays non membres de l'UE employés de façon irrégulière par des entreprises au cours des trois mois précédents.

446. La possession d'un permis de séjour pour les raisons indiquées garantit le droit d'étudier et donne accès à l'Université. Les personnes en possession d'un permis valable pour une période d'au moins deux ans ont accès aux logements sociaux et à tous les services d'intermédiation assurés par les organismes sociaux qui peuvent avoir été créés par les autorités régionales ou locales, et peuvent bénéficier de prêts à faible taux d'intérêt pour construire, rénover, acheter ou louer leur premier logement.

447. S'agissant plus spécifiquement des mesures de lutte contre la discrimination, la Loi N° 189/2002 n'a pas modifié l'article 43 du texte de synthèse N° 286/1998, qui définit la discrimination comme "un type quelconque de comportement qui implique directement ou indirectement une distinction, une exclusion, une restriction ou une préférence fondée sur la race, la couleur, la parenté ou l'origine nationale ou ethnique, les convictions ou les pratiques religieuses, et qui a pour but ou effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des libertés fondamentales dans les domaines politiques, économique, social et culturel et dans tout autre secteur de la vie publique".

448. L'article 44 du Texte de synthèse N° 286/1998 permet également d'intenter une action civile contre des entités ou personnes privées et contre l'administration publique afin de mettre fin à "un comportement préjudiciable et de prendre toutes autres dispositions appropriées pour éliminer les effets de la discrimination".

449. On signalera également le Décret-loi N° 215/2003, qui transpose la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et le Décret-loi N° 216/2003, qui a fidèlement transposé et mis en application la Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général pour la lutte contre la discrimination en matière d'emploi et de travail fondée sur la religion ou la conviction, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Le Décret-loi N° 216/2003 donne les définitions de la discrimination directe et indirecte et prévoit certaines exceptions. Plus particulièrement, en application de l'article 4§2 de la Directive, l'article 3§3 du Décret dispose qu'une différence de traitement entre les personnes fondée sur la religion ou les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle ou le handicap ne constitue pas une discrimination lorsque ces différences sont des conditions préalables à l'exercice de certaines professions, du fait soit de la nature des activités en cause, soit du cadre dans lequel elles sont exercées. La disposition italienne prescrit en outre de respecter les principes du caractère raisonnable et de proportionnalité. L'article 4 prévoit la possibilité de saisir les tribunaux pour faire reconnaître en justice l'existence de la discrimination. La procédure est très simple, rapide et favorable aux victimes présumées. La victime peut adresser directement sa requête en personne au tribunal et celui-ci n'est pas tenu de procéder à une enquête complexe. Les juges peuvent ordonner le versement de dommages-intérêts, notamment en matière d'actifs non matériels, ordonner la cessation des actes ou comportements discriminatoires et adopter un programme tendant à éliminer tout acte prouvé de discrimination. Le tribunal peut également décider de publier son jugement dans un quotidien national. Si elle y consent, les syndicats locaux peuvent représenter la victime en justice.

450. Dans le cadre législatif exposé ci-dessus, la Direction de l'immigration du Ministère du travail et des politiques sociales a pris une série de dispositions visant à encourager l'intégration des immigrants en Italie et à combattre la discrimination.

451. Le Ministre du travail et des politiques sociales a adopté le 25 janvier 2005 deux textes (*Circolari*) qui présentent les procédures de présentation des demandes que doivent suivre les employeurs qui souhaitent recruter des ressortissants étrangers conformément aux quotas établis (un maximum de 79 500 admissions pour les travailleurs saisonniers et de 30 000 admissions pour les emplois subalternes, dont la moitié sont réservées aux travailleurs domestiques). De plus, afin d'aider tant les employeurs que les employés étrangers, le Ministère a amélioré les outils d'information pour répondre aux nombreuses demandes par téléphone et par courrier qui sont adressées au Centre de contact au moment de la publication des décrets concernant les quotas. En ce qui concerne les nouveaux courants d'immigration à destination de l'Italie en provenance de pays membres de l'UE ou des nouveaux pays membres, on a mis en service le "Service d'information des nouveaux travailleurs originaires de pays membres de l'UE et des nouveaux pays membres - S.I.L.E.N.", qui englobera le système précédent dans le courant de 2005.

452. On a élaboré avec les régions des accords de lancement de projets pilotes impliquant des interventions et des pratiques recommandables susceptibles d'être reproduites au niveau national, notamment dans les domaines de l'alphabétisation et de la formation, de l'aide à l'accès au logement, de la médiation culturelle et des services intégrés d'exploitation de réseau.

453. Afin d'appuyer les processus d'intégration de la population immigrante en Italie, mieux connaître les phénomènes migratoires et mettre sur pied des services d'accueil adéquats, on a lancé une série d'initiatives dont la réalisation se poursuit. Elles sont financées par des fonds structurels prélevés sur le Programme de gestion de la sécurité dans le cadre du développement de l'Italie du Sud, géré par le Ministère de l'intérieur. Au nombre de ces initiatives figurent la création à Bari du Centre de surveillance des mouvements migratoires et le Centre de lutte contre la discrimination à Naples. Le Centre de Naples réalise des actions visant à étudier, prévenir et combattre la discrimination à l'égard des immigrants dans les régions de l'Italie du Sud, sur la base d'une analyse du phénomène, et à promouvoir des politiques efficaces dans ce domaine. Il compte également sur l'appui des médiateurs culturels pour ses activités de recherche. Les activités de médiation culturelle sont principalement conçues pour aider à mieux connaître l'immigration et à réduire l'écart qui existe entre les institutions du pays d'accueil et la population immigrante, en communiquant avec elle. On a donc mis sur pied des services de médiation culturelle dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi et des services sociaux, en faisant appel à 60 médiateurs dans les bureaux principaux des six régions du Sud de l'Italie.

454. En ce qui concerne la médiation culturelle, la Direction de l'immigration s'est intéressée, à partir de 2002, au personnage du médiateur culturel et linguistique. En juin 2002, on a organisé à Padoue un séminaire au cours duquel un rapport interministériel a été présenté (Ministères de l'intérieur, de la justice, de la santé et de l'éducation). Ce rapport analyse la demande de médiation culturelle et la définition de ce profil professionnel.

455. La Commission créée en application de l'article 12 de la Loi-cadre N° 328/2000 pour définir les profils professionnels du système de services sociaux a également poursuivi ses travaux. Elle a décidé que les médiateurs culturels et linguistiques devraient être rangés dans la

même catégorie que les opérateurs sociaux, en faisant une distinction liée à la possession d'un diplôme universitaire.

456. Enfin, toujours à propos de la médiation culturelle, un certain nombre de projets ont reçu un financement depuis 2001.

457. L'un de ces projets est le "Réseau des médiateurs culturels". Il prévoit le lancement d'initiatives par un groupe de 40 médiateurs culturels et l'implantation d'ateliers interculturels dans les écoles; un service de médiation linguistique et culturelle pour les ressortissants étrangers assurée dans les bureaux du Département de la police; et 39 400 interventions à l'appui des procédures d'information, d'identification, de notification de dispositions, de rapports de demandes d'asile et d'accompagnement dans les centres d'accueil temporaire.

458. Il convient d'y ajouter les initiatives menées par les services d'assistance et d'information pour favoriser l'accès des ressortissants étrangers aux différents services locaux. En particulier, un financement a été octroyé au projet "Filières de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'autonomie des femmes". Ce projet comprend l'accueil, l'accompagnement et les activités de médiation culturelle, des ateliers de langue italienne, un service de conseils juridiques et des cours de formation professionnelle, des ateliers et des services d'orientation professionnelle. Pendant la deuxième année d'exécution du projet, 636 femmes ont découvert le centre. Un grand nombre d'entre elles y sont retournées, une vingtaine de femmes en moyenne prenant contact avec le centre chaque jour.

459. Le "Service de conseil et d'orientation socio-sanitaire pour les immigrants ayant accès au service de médecine préventive des migrants" de l'Institut San Gallicano de Rome est un autre projet de médiation culturelle intéressant. Au cours de la période considérée, ce service a été contacté par 5 162 ressortissants étrangers et a fourni des informations sur deux aspects prioritaires : les autres structures du Service national de santé (SNS) et les lois et règles régissant l'immigration.

460. Le projet de l'IGI intitulé "Service d'information juridique pour les immigrants" à Turin a fourni un service d'appui juridique aux immigrants et aux citoyens italiens directement concernés par des dossiers et des questions liés à la législation sur l'immigration. Quelque 800 nouveaux utilisateurs ont pris contact avec ce service d'assistance, qui a assumé un rôle de filtre et de mécanisme de liaison dans les rapports entre les immigrants, la société d'accueil et les droits et devoirs liés à la citoyenneté.

461. On met également en place, d'abord à titre expérimental, 30 points d'information en "libre-service" pour les immigrants résidant régulièrement en Italie. Ils doivent permettre aux immigrants de mieux connaître leurs droits et obligations et faciliter leur accès aux services publics. Il s'agit donc de favoriser le processus d'intégration dans la société et l'économie, ainsi que dans les systèmes éducatif et sanitaire et dans les services en général, en mettant davantage à contribution les institutions. Ces points d'information seront situés dans les Directions provinciales de l'emploi et seront épaulés par 30 médiateurs culturels également chargés de fournir des informations.

462. Enfin, des accords bilatéraux sur l'emploi ont été conclus pour faciliter l'accès des travailleurs immigrés au marché du travail en appliquant des mesures de formation, dans le but également de créer une dynamique mutuellement avantageuse pour l'Italie et les pays d'origine des migrants. L'Italie a conclu des accords bilatéraux avec les pays d'origine des principaux

courants migratoires, tels que le Modova, l'Égypte, le Maroc et la Roumanie. Des négociations ont été engagées avec un certain nombre de pays, dont la Tunisie. L'Italie considère les accords bilatéraux de ce type comme un bon moyen de gérer les migrations et de renforcer les filières régulières d'admission pour raisons professionnelles. Nos accords visent en effet à garantir le respect des conditions à remplir en vue du processus d'admission à ce titre. Ils prévoient en particulier : l'échange d'informations entre les administrations compétentes concernant la main-d'œuvre disponible dans le pays d'origine et les besoins du marché du travail ainsi que les profils professionnels requis dans le pays de destination; la notoriété d'une liste de ressortissants du pays d'origine prêts à migrer en Italie pour raisons professionnelles assurée sur le marché du travail italien; l'instauration d'une coopération avec les autorités du pays d'origine dans la phase de présélection visant, par exemple, à harmoniser les bases de données de candidats à l'émigration avec les normes italiennes afin de rendre ces bases de données "lisibles" et "exploitables" par les chefs d'entreprise italiens; la garantie donnée aux travailleurs étrangers qu'ils jouiront des mêmes droits et de la même protection que les ressortissants du pays d'accueil.

463. Les autres initiatives en matière de diffusion d'informations promues par le Ministère du travail et des politiques sociales au titre de l'application du Programme d'action communautaire pour la lutte contre la discrimination (Décision N° 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000, Journal officiel L. 303 du 2 décembre 2000), qui vise à promouvoir et à financer des mesures d'action préventive et de lutte contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, le handicap, les convictions personnelles, l'âge et l'orientation sexuelle, sont notamment les suivantes :

- Trois séminaires nationaux sur ce sujet, avec la participation active d'entités telles que les autorités locales, les ONG, les universités et les instituts de recherche;
- La troisième Conférence européenne sur la discrimination : "Lutte contre la discrimination : de la théorie à la pratique", qui s'est tenue les 21 et 22 juillet 2003 à Milan. Cette rencontre a été un moment essentiel du débat engagé au niveau européen sur l'élaboration et l'application d'instruments législatifs et de pratiques recommandables pour combattre la discrimination dans toutes ses manifestations, compte notamment tenu de l'application des Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE concernant l'égalité de traitement et la prohibition de la discrimination.

464. En 2004, le Ministère a mis sur pied en collaboration avec Confartigianato et la Banca Etica un projet intitulé : "Nouveaux instruments de lutte contre la discrimination : accès des chefs d'entreprise immigrés aux services bancaires et au crédit". Il s'agit de créer de nouveaux instruments d'accès aux services bancaires qui puissent devenir des pratiques recommandables répétables dans les autres États membres de l'UE. Le projet prévoit l'implication des parties directement concernées (immigrants, chefs d'entreprise, banques) et l'organisation d'une conférence à laquelle participeraient les immigrants appartenant au monde des affaires et des représentants des services gouvernementaux, d'associations à but non lucratif, de groupements professionnels et des chambres de commerce, ainsi que des représentants des banques. La conférence se verra présenter un rapport sur les expériences et les problèmes rencontrés en ce qui concerne l'accès au crédit tels que les auront analysés au préalable trois groupes de travail dont les membres auront été choisis sur une liste de 15 à 20 immigrants. Ces groupes de travail ont mené leurs activités dans trois villes représentatives sur le plan national (Vicenza, Rimini et Naples) entre janvier et septembre. La Conférence plénière devait se tenir en juillet, les résultats

devant être publiés à l'automne avec un tirage de 1 500 exemplaires à distribuer aux parties intéressées figurant sur une liste de destinataires européens.

465. Certains problèmes concernant la discrimination dans l'emploi ont également été étudiés par le CNEL et, en particulier, par son Organe national de coordination des politiques d'intégration sociale des ressortissants étrangers (NCB).

466. Les missions du NCB, prévues par l'article 42§3 du Texte de synthèse N° 286/1998 et l'article 56 de son règlement d'application, sont les suivantes : suivre le déroulement des processus locaux d'accueil et d'intégration des ressortissants étrangers, ainsi que de leur représentation et de leur participation à la vie publique; et, à cette fin, promouvoir le dialogue entre acteurs institutionnels et sociaux au niveau local et avec les opérateurs sociaux importants des autres pays européens, en vue de réaliser une socialisation continue des expériences devant permettre de recenser et d'évaluer les filières et modèles d'intervention efficaces.

#### **b) Accès aux services sociaux**

467. En matière d'éducation, les mineurs étrangers vivant sur le territoire italien doivent se conformer à la règle de la scolarité obligatoire et tenir compte de toutes les dispositions régissant le droit à l'éducation, l'accès aux services éducatifs et la participation à la vie de la communauté scolaire.

468. Le respect de ces droits et dispositions est garanti par l'État, les régions et les autorités locales, notamment par le lancement d'initiatives et l'organisation de cours spéciaux en vue de l'apprentissage de l'italien.

469. L'accès à l'enseignement universitaire est autorisé, dans les mêmes conditions que pour les étudiants italiens, pour les étudiants étrangers en possession d'un permis de séjour ou d'un permis délivré au titre d'un emploi salarié ou indépendant, pour raisons familiales, au titre de l'asile politique ou humanitaire, ou pour des raisons religieuses; pour les ressortissants étrangers qui résident régulièrement depuis au moins un an et qui sont titulaires d'un diplôme d'études secondaires décerné en Italie; et pour les ressortissants étrangers qui, quel que soit leur lieu de résidence, sont titulaires d'un diplôme de fin d'études décerné par des écoles italiennes à l'étranger ou des écoles étrangères ou internationales ouvertes en Italie ou à l'étranger, qui sont gérées par voie d'accord bilatéral ou de règlement spécial régissant la reconnaissance des diplômes et qui satisfont aux conditions générales fixées pour l'admission en Italie pour études.

470. En matière de logement, les ressortissants étrangers en possession d'une autorisation de séjour et les immigrants résidant régulièrement qui sont en possession d'un permis de séjour délivré pour une durée d'au moins deux ans et qui exercent légalement un emploi ou une activité indépendante ont le droit d'accès, dans les mêmes conditions que celles qui sont faites aux citoyens italiens, aux logements sociaux et aux services d'intermédiation fournis par les organismes sociaux créés par chaque région ou autorité locale pour faciliter l'accès à la location d'un logement ou à des prêts à faible taux d'intérêt au titre de la construction, de la rénovation, de l'achat ou de la location de leur premier logement (article 40 du Texte de synthèse N° 286/1998).

471. La solution offerte par le "Fonds national du logement locatif" prévu par la Loi N° 431/1998 n'a pas permis de régler entièrement les problèmes et, malheureusement, a été rendue encore moins efficace par la réduction des ressources allouées – il faudra voir si le Gouvernement pourra tenir l'engagement qu'il a pris récemment auprès de l'ANCI de les rétablir

à leur niveau de 2003. Depuis que l'immigration a pris une ampleur importante en Italie, les autorités locales ont cherché, en collaboration avec le secteur bénévole et le secteur tertiaire, à faire face à ces besoins en lançant un certain nombre d'initiatives et de projets : associations, secteur bénévole, fondations, coopératives, fonds de garantie et fonds autoreouvelables, initiatives des employeurs, etc., initiatives ou projets ayant chacun leurs caractéristiques, avantages et inconvénients, risques et potentialités propres. La responsabilité de l'intervention des pouvoirs publics en matière de politiques de logement incombe uniquement aux régions et aux autorités municipales, tandis que la gravité des problèmes de financement rencontrés impose de prendre des mesures visant à compléter le financement national et à mobiliser les ressources privées.

472. Il est à noter que, dans le cadre du Programme d'action de l'UE contre la discrimination, la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne a financé le projet de la Direction générale de l'immigration du Ministère du travail et des politiques sociales intitulé "Promotion des meilleures pratiques en matière d'accès des immigrants au logement", projet qui est axé sur le problème de l'accès des immigrants résidant en Italie au logement. Il a pour principal objectif la formulation d'une stratégie concernant les politiques à exécuter au niveau local par les régions et les autorités locales, également en collaboration avec des entités privées, afin de régler ce problème et de pouvoir se présenter comme un modèle aux niveaux tant national qu'europpéen.

473. Toujours en matière de logement, les régions, en coopération avec les provinces et les conseils municipaux et les associations et les organisations bénévoles, ont créé des centres d'accueil – parfois dans des structures hébergeant des citoyens italiens ou des ressortissants d'autres pays membres de l'UE – pour loger des ressortissants étrangers résidant régulièrement pour des raisons autres que le tourisme et qui sont temporairement incapables de se loger par eux-mêmes et de subvenir à leurs propres besoins.

474. Les ressortissants étrangers en possession d'une autorisation de séjour et les immigrants résidant régulièrement qui sont en possession d'un permis de séjour délivré pour une durée d'au moins deux ans et exercent légalement un emploi ou une activité indépendante ont le droit d'accès, dans les mêmes conditions que celles qui sont faites aux citoyens italiens, aux logements sociaux et aux services d'intermédiation fournis par les organismes sociaux créés par chaque région ou autorité locale pour faciliter l'accès à la location d'un logement ou à des prêts à faible taux d'intérêt au titre de la construction, de la rénovation, de l'achat ou de la location de leur premier logement (article 40 du Texte de synthèse N° 286/1998).

475. Dans le domaine de la santé, l'accès aux soins urgents ou essentiels (mais constants) dans les services de consultations externes et dans les hôpitaux est assuré en cas de maladie ou d'accident; les ressortissants étrangers bénéficient également des programmes de médecine préventive destinés à protéger la santé des personnes et de la communauté.

476. La protection est notamment assurée dans les domaines suivants :

- Protection sociale de la grossesse et de maternité;
- Protection de la santé des enfants en application de la Convention relative aux droits de l'enfant;

- Vaccinations conformes à la législation nationale et dans le cadre des campagnes de prévention communautaires autorisées par les régions;
- Actions internationales de prévention et de lutte contre les maladies;
- Prévention, diagnostic et traitement des maladies infectieuses.

477. L'accès des ressortissants étrangers ne résidant pas régulièrement en Italie aux établissements de santé ne donne pas lieu à un signalement aux autorités, mis à part les cas où ces établissements sont tenus de fournir des rapports médicaux, dans les mêmes conditions que pour les citoyens italiens.

478. Les services susvisés sont fournis gratuitement lorsque les demandeurs ne disposent pas des ressources nécessaires, sauf pour ce qui est de l'éventuel ticket modérateur, à régler dans les mêmes conditions que celles qui sont faites aux citoyens italiens.

479. L'expérience du NCB montre que les demandes d'aide et d'informations sur les questions liées à l'emploi que les travailleurs étrangers adressent aux opérateurs sociaux portent davantage sur la nécessaire orientation sur les questions administratives et bureaucratiques préalables à l'accès aux services sociaux que sur des questions concernant spécifiquement l'emploi. Les principales questions concernent la vie en dehors du cadre professionnel, le logement étant une préoccupation essentielle. À cet égard, beaucoup d'entreprises n'attendent pas les initiatives des pouvoirs publics pour prendre des dispositions et elles adoptent une approche commune du problème. Bon nombre d'employeurs se rendent compte qu'il suffit de donner aux travailleurs la possibilité de disposer de conditions de vie stables et de regrouper les membres de leur famille pour pouvoir compter sur une main-d'œuvre stable qui sera encore plus encline à s'identifier avec les emplois offerts.

480. Dans ce cadre, le CNEL a réalisé une enquête d'où il ressort que les organes représentant les travailleurs et les employeurs s'occupent directement – dans différentes parties de l'Italie – de fournir aux immigrants des services de protection en matière d'insertion professionnelle (70 %) et une aide directe à l'accession aux droits qui s'attachent à la citoyenneté sociale (30 %), en particulier en ce qui concerne la recherche d'un logement, les conseils pédagogiques pour leurs enfants, les services médicaux, les envois de fonds à l'étranger et le regroupement familial. Toutes ces activités sont menées en collaboration étroite avec les institutions locales et les associations représentant les travailleurs immigrés. Un tiers des organisations des partenaires sociaux ont indiqué qu'elles souhaitaient renforcer ces activités dans un proche avenir. Les données montrent que quelque 600 000 travailleurs étrangers résidant régulièrement en Italie ont reçu une assistance directe des partenaires sociaux au cours de l'année écoulée, tandis que 30 000 "irréguliers" ont reçu une aide. L'activité de sensibilisation et d'information menée dans les communautés locales est si intense qu'en moyenne une initiative publique est lancée chaque semaine par au moins une des organisations sociales de chaque province italienne. Cet engagement concerne tout aussi bien les syndicats que les organisations d'employeurs et met en relief leur rôle, dont ils peuvent ne pas même être conscients, de "médiateurs culturels" ou facteurs d'intégration.

481. La question du logement a également été étudiée par un groupe de travail du NCB et une importante conférence sur le thème "*Le logement : une question de courtoisie. Solutions et expériences pour répondre aux besoins des catégories vulnérables*" a été récemment organisée en collaboration avec la province de Modène et la région de l'Émilie-Romagne. Pour faire face à la

demande de logements à loyer réglementé qui soient accessibles pour les ménages à revenu faible ou moyen, on a créé le “Fonds national du logement locatif” prévu par la Loi N° 431/1998. Les autorités locales ont, en collaboration avec le secteur bénévole et le secteur tertiaire, lancé un certain nombre d’initiatives et de projets : associations, secteur bénévole, fondations, coopératives, fonds de garantie et fonds autorenouvelables, initiatives des employeurs, etc., initiatives ou projets ayant chacun leurs caractéristiques, avantages et inconvénients, risques et potentialités propres. La responsabilité de l’intervention des pouvoirs publics en matière de politiques de logement incombe uniquement aux régions et aux autorités municipales, tandis que la gravité des problèmes de financement rencontrés impose de prendre des mesures visant à compléter le financement national et à mobiliser les ressources privées.

### **c) Le rôle des partenaires sociaux**

482. Les activités déployées par les syndicats et les employeurs en application des accords conclus par les partenaires sociaux lors de la négociation collective axée sur la reconnaissance des droits des travailleurs étrangers et de l’action coordonnée menée localement pour promouvoir les politiques d’intégration sociale ont revêtu une certaine ampleur sans toutefois avoir encore été menées tout à fait à bien. Une étude de l’Archive nationale des conventions collectives du CNEL montre que les questions concernant les travailleurs originaires de pays non membres de l’UE ne sont incorporées que lentement dans les conventions nationales. Sur les 400 conventions examinées, 14 seulement mentionnent expressément ces travailleurs. On retrouve cette difficulté dans les négociations par entreprise et les conventions locales. Dans la plupart des cas, les travailleurs immigrés sont classés dans la catégorie des personnes “socialement défavorisées” (handicapés, toxicomanes, etc.), pour lesquelles sont prévues des conditions spéciales en matière de formation (y compris des cours de langue); un congé sans solde qui leur permet de rentrer plus longtemps dans leur pays d’origine; la possibilité de regrouper tous leurs jours de vacances, etc.

483. Il convient toutefois de noter que les conventions en question concernent essentiellement – ce qui confirme une évolution nationale touchant tous les travailleurs recrutés depuis quelques années – les nouvelles formes d’emploi (temps partiel, contrats à durée déterminée, contrats temporaires), ce qui donne lieu à un marché du travail “parallèle” coexistant avec le modèle fordiste traditionnel.

484. Deux études réalisées en 2002 pour le compte du NCB, intitulées respectivement : “*Sur la terre du travail. Insertion sociale et professionnelle des immigrants du Nord-Est*”, que l’on doit à la Fondation Corrazin, et : “*Formation en vue d’un métier ou enseignement professionnel ? Les besoins professionnels des immigrants en fonction des employeurs dans le Nord-Est*”, commandée à la Fondation du Nord-Est, ont permis d’analyser en profondeur les tendances de l’insertion professionnelle des immigrants dans les régions du Nord-Est de l’Italie, du point de vue des travailleurs (italiens et étrangers) et des employeurs. Ces deux études aboutissent, comme l’a montré le document de politique générale établi par le Comité directeur du NCB, à la conclusion qu’il semble “nécessaire” au développement des entreprises, et dans de nombreux cas à leur survie, de faire appel à des travailleurs originaires de pays non membres de l’UE. C’est l’une des opinions exprimées non seulement par les employeurs, mais aussi par les travailleurs italiens eux-mêmes, qui comprennent à présent que la présence de citoyens de pays non membres de l’UE, au lieu d’être une menace pour leur avenir professionnel, est une ressource sans laquelle leurs emplois eux-mêmes seraient probablement menacés. Ce point de vue est indépendant de l’opinion générale qu’ils se font de l’immigration.

485. Il semble donc bien que la présence d'une main-d'œuvre originaire de pays non membres de l'UE dans l'économie du Nord-Est soit un facteur structurel, non un élément qui découle de besoins liés à des facteurs ponctuels. À cet égard, les thèses hostiles aux migrants et celles selon lesquelles il conviendrait de limiter l'immigration dans le temps dans le cadre de programmes d'"immigration à court terme" semblent tout à fait anachroniques. Cette dernière thèse est en contradiction avec la conviction des employeurs, même des plus sceptiques d'entre eux, selon laquelle les travailleurs étrangers deviennent de plus en plus une ressource dans laquelle investir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des entreprises, ce qui suppose un intérêt à les voir s'installer en Italie.

486. Dans cet ordre d'idées, il faut insister sur la nécessité de promouvoir les processus d'intégration *sur le lieu de travail*, où les employeurs eux-mêmes s'emploient à faciliter l'insertion en veillant à la qualité et à la stabilité de la main-d'œuvre (appui sur le lieu de travail, éthique professionnelle, besoins religieux, congés). Les mêmes employeurs cherchent parfois à pallier les insuffisances des politiques publiques d'insertion sociale (par exemple en matière de logement) *en dehors du lieu de travail*, les employeurs et les immigrants sachant pertinemment que ces insuffisances peuvent amener les travailleurs à changer de lieu de travail et de résidence.

487. La principale question qui se pose est celle des politiques d'intégration des régions et des autorités locales, tant générales que sectorielles (logement, santé, éducation, famille, multiculturalisme, associations), à commencer par les services, politiques qui doivent être recentrées pour tenir compte de cette nouvelle situation et du fait que les immigrants ont les mêmes droits civils et sociaux que les Italiens.

488. En ce qui concerne les services sociaux, nous devons, pour permettre une bonne insertion professionnelle, renforcer les systèmes de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, qui sont encore étroitement liés, comme le montrent les études, à des modèles informels. Comme il ressort d'études impulsées par le CNEL sur le Nord-Est [zone industrielle dont la croissance économique s'est accompagnée d'une augmentation constante du niveau d'emploi qui a mis fortement à contribution la main-d'œuvre étrangère (240 000 nouveaux emplois créés ces dernières années; un taux de chômage d'environ 3 % - inférieur aux moyennes européenne et américaine, qui sont de 8,3 % et 5 %, respectivement)], 60 % des nouveaux emplois créés dans cette zone entre 1993 et 2000 ont, comme dans le reste du pays, donné lieu à des contrats à durée déterminée.

489. Il convient de mettre en place un système d'insertion professionnelle, en particulier de la main-d'œuvre peu qualifiée, qui cadre mieux avec la possibilité – telle que les employeurs la perçoivent – d'évaluer les véritables capacités des travailleurs immigrés. Leur présence, au moins dans cette partie du pays, se fait sentir essentiellement dans le secteur industriel (15,6 %) et est étroitement liée aux dimensions de l'entreprise. Près de 67 % des travailleurs des entreprises de plus de 100 employés sont des immigrants, la proportion d'immigrants descendant à un peu moins de 37 % dans les entreprises de 10 à 50 employés et à 1 % dans celles de moins de 10 employés.

490. Il ne semble donc pas que les plus gros obstacles à leur intégration soient le fait des entreprises, qui mettent en oeuvre des solutions reposant sur l'intérêt mutuel des travailleurs immigrés, des travailleurs italiens et des employeurs. Selon les réponses fournies par les employeurs de la région, la volonté de souplesse des entreprises va même jusqu'à réexaminer des règles internes en vigueur depuis longtemps (retour différé au travail; périodes de congés plus longues pour les immigrants, à compenser ultérieurement sous la forme d'un allongement de la durée de la journée de travail).

491. Dans la région du Nord-Est, l'atmosphère dans les entreprises et les relations entre les travailleurs italiens et immigrés semblent excellentes. Une sur 80 seulement signale des manifestations d'intolérance ces dernières années et 11 sur 80 des attitudes de discrimination latente d'ampleur limitée, tandis qu'un grand nombre font état de difficultés initiales d'insertion et de méfiance causées par des préjugés qui ne reposent sur aucun fait précis. Il ne fait aucun doute que les caractéristiques professionnelles des travailleurs originaires des pays d'Europe orientale sont plus favorables à leur insertion dans des entreprises industrielles que celles des travailleurs africains. Au demeurant, l'insertion ne semble pas poser de problèmes particuliers.

492. La responsabilité politique de l'élaboration de règlements et de stratégies systématiques qui soient adaptés aux différentes régions incombe au gouvernement central et aux administrations régionales, provinciales et municipales, comme dans le cas de l'engagement institutionnel en matière d'initiatives opérationnelles (compte dûment tenu du principe de subsidiarité). Le système italien se caractérise notamment par la ferme volonté des acteurs sociaux et des organes du secteur tertiaire de recenser les pratiques recommandables en matière d'initiatives reposant sur la solidarité sociale. Non contentes de faire face à de multiples situations d'urgence, ces acteurs et ces organes constituent à présent un système structuré de responsabilités institutionnelles et sociales qui est en mesure d'adopter et d'appuyer des politiques systématiques au niveau local, s'agissant notamment d'augmenter le nombre des emplois et des logements disponibles et de faciliter l'accès aux services de santé, à l'éducation et à la formation. Il s'agit donc d'un système de responsabilité et de pratiques recommandables qui a besoin d'être appuyé et mis en pratique par tous les acteurs institutionnels et sociaux en tant que conquête et ressources collective au service de l'ensemble du pays et qui est nécessaire à la croissance économique en tant que moyen utile de lutte contre toute velléité de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance.

493. Nous pouvons donc affirmer que le système connaît une évolution globale dans le cadre de laquelle les politiques institutionnelles ont pour principal objectif de ménager l'égalité des droits pour les ressortissants étrangers, en même temps que ne cesse de s'intensifier la coopération interinstitutionnelle entre les différents échelons et responsabilités fonctionnelles. Par ailleurs, la pratique de l'"action sociale concertée" reposant sur les partenaires sociaux se répand : les associations de travailleurs étrangers font preuve d'une capacité renforcée de représentation et de participation, tandis que le secteur tertiaire se construit un rôle mieux défini en vue de compléter celui des autres acteurs.

494. Ces organisations servent souvent de relais entre les communautés locales et les nouveaux immigrants, rôle dont les implications tendent à aller au-delà de la simple insertion professionnelle pour englober les questions d'insertion sociale. Plus particulièrement, il importe de souligner l'apparition, parallèlement à l'implication traditionnelle des syndicats dans les politiques d'intégration s'inspirant essentiellement du principe de solidarité, d'une volonté des employeurs de s'engager dans ce domaine, eux qui sont de mieux en mieux conscients des intérêts économiques aussi bien que sociaux liés à la présence de la main-d'œuvre étrangère.

495. On voit se dessiner parmi les employeurs une tendance à se tailler un rôle plus complexe et diversifié en matière d'intégration et de médiation entre la culture locale et les différentes cultures et traditions des immigrants employés par les entreprises locales. Leur décision découle d'une prise de conscience qu'il s'agit là d'un parti inévitable dans la mesure où il n'est plus possible, sans la contribution des travailleurs immigrés, de maintenir les modèles professionnel et commercial qui ont toujours été indispensables au développement de cette partie du pays. La tolérance, la réceptivité, la prise de conscience, les nouveaux modes de facilitation de l'insertion

professionnelle et une capacité de médiation montrent tous que les chefs d'entreprises sont très attentifs à la dynamique des relations au sein de leurs entreprises. S'agissant de l'attitude fondamentale de ces chefs d'entreprise, 32 % de l'échantillon avaient une opinion à la fois "positive" et réaliste en ce qu'ils étaient conscients des problèmes liés à la situation mais aussi des possibilités qu'elle offre; 50 % jugeaient le phénomène inévitable; 12 % considéraient l'immigration comme un "mal nécessaire"; tandis que 6 % étaient indifférents à la présence des immigrants. Pour près de 80 % des chefs d'entreprise, les immigrants accomplissaient pour l'essentiel un travail de qualité et environ 78 % pensaient qu'il était possible pour les immigrants de faire carrière dans leur entreprise. La proportion des propriétaires d'entreprises de taille moyenne qui souhaiteraient voir augmenter l'immigration était supérieure à celle des propriétaires la considérant comme un danger.

496. Dans cette perspective, la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne a accordé un financement à un projet intéressant dans le cadre du Programme d'action communautaire pour la lutte contre la discrimination pour 2000-2006. Comme on l'a déjà indiqué, ce projet a pour objectif de créer de nouveaux instruments d'accès aux services bancaires qui pourraient être retenus comme pratiques à recommander aux autres États membres de l'UE.

## 2. L'enseignement

### a) Liberté religieuse et droits des minorités

497. Les dispositions constitutionnelles qui protègent la liberté religieuse constituent un cadre très large, dont on trouvera ci-après un aperçu.

- L'article 2 reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, aussi bien en tant qu'individu que dans les formations sociales où s'exerce sa personnalité;
- L'article 3 proscrit toute discrimination, y compris dans le domaine de la religion;
- L'article 7 prévoit l'indépendance réciproque de l'État et de l'Église catholique, qui sont, chacun dans son ordre, indépendants et souverains;
- L'article 8 dispose que toutes les confessions religieuses sont également libres devant la loi;
- L'article 19 reconnaît à tout individu le droit de professer librement sa foi religieuse;
- L'article 20 proscrit l'imposition à une association ou une institution religieuse de limitations législatives spéciales ou de charges fiscales spéciales pour sa constitution, sa capacité juridique et ses activités.

498. S'agissant en particulier de l'enseignement religieux, le nouveau concordat que l'État italien et le Saint-Siège ont conclu le 8 février 1984 a abrogé l'article premier du Traité (selon lequel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion d'État). En même temps, l'État s'est engagé à assurer l'enseignement de la religion catholique dans les écoles publiques autres que les universités, tout en garantissant à chaque individu le droit de choisir d'assister ou non aux classes en question, sans que son choix puisse donner lieu à une forme quelconque de discrimination. Les personnes choisissant de ne pas suivre cet enseignement peuvent assister à d'autres cours proposés par le corps enseignant; consacrer l'heure correspondante à l'étude

personnelle; ou encore la considérer comme du temps libre (l'arrêt de la Cour constitutionnelle 2003 des 11 et 12 avril 1989 revêt à cet égard une importance essentielle).

499. En ce qui concerne les autres droits des minorités et, en particulier, les droits linguistiques et culturels, la Loi N° 482 du 15 décembre 1999 a été adoptée pour donner effet à l'article 6 de la Constitution.

500. Enfin, dans le cas de l'enseignement, l'article 5 de la Loi dispose que le Ministère de l'éducation peut, par la voie de décrets pris par le Ministre lui-même, promouvoir et exécuter des projets nationaux et locaux concernant l'étude des langues et des traditions culturelles des membres des minorités linguistiques, et a autorisé un engagement annuel de dépenses d'un montant de 1 032 614 euros au titre de projets de ce genre. Ce crédit est intégralement dépensé chaque année, à l'immense satisfaction des minorités concernées.

501. De plus, les *Intese* conclus avec certaines confessions, qui ont été appliqués et approuvés sous forme de loi, contiennent, en matière d'éducation, des dispositions visant à garantir le droit des élèves de ne pas assister aux cours d'éducation religieuse et la possibilité pour les écoles de donner suite aux éventuelles demandes présentées par les élèves et leur famille en proposant l'enseignement d'une religion spécifique et en expliquant les implications; la reconnaissance des diplômes délivrés par les instituts de théologie et le droit d'ouvrir librement des écoles de tous ordres ou niveaux, ainsi que des instituts éducatifs, conformément au système éducatif italien.

502. Par ailleurs, en l'absence de relation conventionnelle entre l'État et les religions (Concordat, *Intesa.*), ce sont la Loi N° 1159/1929 et le règlement d'application correspondant (Décret royal du 28 février 1930, N° 289) qui s'appliquent, en vertu des principes suprêmes de la Constitution. Il s'ensuit que la disposition de l'article 23 de ce règlement est toujours applicable. Il dispose notamment que "lorsque le nombre d'élèves le justifie et qu'un temple ne peut pas être équipé pour des raisons valables, leurs pères professant une religion différente de la religion officielle peuvent obtenir l'usage de certains locaux scolaires aux fins de l'éducation religieuse de leurs enfants. La demande est adressée au responsable local de l'enseignement qui, une fois qu'il a pris l'avis du conseil d'établissement, peut lui donner directement suite. Par ailleurs, il peut la transmettre au Ministre de l'éducation, qui se prononce en consultation avec les Ministres de la justice et de l'intérieur. Ils doivent fixer les jours et les heures de l'enseignement en question et les "précautions" à prendre.

503. La présence d'un petit nombre d'élèves (au moins trois) peut justifier un enseignement religieux à l'école en dehors des heures consacrées au programme scolaire. Il y a lieu de noter que les enseignants doivent être choisis par les pères ayant formulé la demande (c'est-à-dire par les personnes disposant de l'autorité parentale) et doivent posséder les qualifications nécessaires évaluées par l'autorité scolaire.

504. Un instrument de programme récent – le Plan d'action et de financement pour l'exécution des projets nationaux et locaux d'étude des langues et des traditions culturelles des minorités linguistiques – préconisé par le Ministère de l'éducation pour l'année scolaire 2003-2004 mérite d'être mentionné. Les projets conçus par les écoles au titre de ce Plan et dans le cadre de leurs programmes d'enseignement ont été évalués par une commission technique (rétablie par le décret ministériel N° 113 du 23 octobre 2002). Elle donne la priorité aux projets impliquant des activités d'enseignement importantes pour les élèves, assorties des initiatives de formation correspondantes pour les enseignants des langues minoritaires, et aux projets capables de mettre en place des réseaux locaux associant non seulement les écoles travaillant en contact avec les

minorités dans la zone de leur ressort, mais aussi les écoles dans lesquelles d'autres minorités linguistique sont représentées.

**b) Égalité d'accès à l'éducation et égalité de traitement des élèves italiens et étrangers à l'école**

505. Sans préjudice du principe constitutionnel selon lequel les écoles italiennes sont ouvertes à tous, qu'ils soient citoyens italiens ou ressortissants étrangers (article 34 de la Constitution), et sans préjudice de toute législation ultérieure, qu'il s'agisse de lois votées au Parlement ou de législation déléguée (voir plus loin), qui viserait à donner effet à ce principe, certaines données statistiques préliminaires peuvent être utiles à l'examen de cette question (source : MURST, *Élèves n'ayant pas la citoyenneté italienne – Écoles publiques et autres établissements – Année scolaire 2003-2004*, Rome, septembre 2004). Pendant l'année scolaire 2003-2004, le nombre des élèves non italiens s'est établi à 282 683, soit 3,49 % des effectifs scolaires. Pendant l'année scolaire 1991-1993, ils étaient 30 547, mais l'augmentation (49 917) est importante même au regard de l'année précédente.

506. Ces élèves se sont répartis comme suit dans les différentes catégories d'établissements (il s'agit toujours de l'année scolaire 2002-2003) :

<i>Catégorie d'établissement</i>	<i>Nombre d'élèves</i>	<i>% de l'effectif scolaire total</i>
École maternelle	54 947	3,83
École primaire	115 277	4,47
École secondaire, premier cycle	environ 67 000	4,01
École secondaire, second cycle	environ 45 000	1,87
TOTAL	282 683	3,49

507. Sur la base des données chiffrées ci-dessus, les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de certaines des dispositions visant non seulement à assurer l'égalité de traitement des élèves italiens et étrangers, mais aussi à réaliser des formes de coexistence et d'intégration dans le cadre de l'enseignement interculturel :

- a) Circulaire ministérielle N° 301 du 8/09/1989 : "Insertion des élèves étrangers dans l'enseignement obligatoire : promotion et coordination des initiatives en faveur de l'exercice du droit à l'éducation";
- b) Circulaire ministérielle N° 205 du 22/07/1990 : "Obligation scolaire et élèves étrangers – Enseignement interculturel" (cette circulaire présente pour la première fois la notion d'*enseignement interculturel*);
- c) Article 36 de la Loi N° 40 du 6/03/1998, qui pose la valeur formative de la différence linguistique et culturelle : "dans l'exercice de l'autonomie pédagogique et organisationnelle, les écoles prévoient pour tous les élèves des projets interculturels qui élargissent la portée de l'enseignement, en vue de faire apprécier comme il convient les différences linguistiques et culturelles et de promouvoir des initiatives d'insertion et de dialogue";

- d) Décret-loi N° 286 du 25/07/1998 : “*Texte récapitulatif des dispositions régissant l’immigration et le statut des ressortissants étrangers*” qui, en matière d’éducation, met particulièrement l’accent sur les aspects organisationnels de l’instruction, l’enseignement de l’italien comme seconde langue, le maintien de la langue et de la culture d’origine, la formation des enseignants et l’intégration sociale;
- e) Décret présidentiel N° 39 du 31/08/1999 : “*Règlement énonçant les dispositions d’application du Texte récapitulatif des dispositions régissant l’immigration et le statut des ressortissants étrangers*” (ce Règlement garantit également le droit à l’éducation des étrangers mineurs, quelle que soit leur situation au regard de la loi);
- f) Circulaire ministérielle N° 155/2001, destinée à appuyer le personnel des établissements faisant l’expérience de processus d’immigration importants;
- g) Circulaire ministérielle N° 160/2001, prévoyant des cours de langue pour les ressortissants de pays non membres de l’UE, qu’ils soient adultes ou mineurs.

508. En matière d’application, la mesure des taux de réussite scolaire constitue un bon indicateur (ces données sont tirées de la publication du Ministère de l’éducation intitulée *Enquête sur les résultats des élèves n’ayant pas la citoyenneté italienne, année scolaire 2003-2004*, Rome, janvier 2005). L’observation des résultats obtenus par les élèves italiens et étrangers montre que les élèves étrangers affichent systématiquement des taux de réussite inférieurs dans les différents types d’établissements scolaires. L’écart existant à ce sujet entre les élèves étrangers et les élèves italiens se creuse progressivement entre l’école primaire et le second cycle de l’enseignement secondaire :

- Dans les écoles primaires, le taux de réussite est de 3,36 % supérieur pour les élèves italiens;
- Dans les écoles secondaires du premier cycle, le taux de réussite est de 7,06 % supérieur pour les élèves italiens;
- Dans les écoles secondaires du second cycle, l’écart est de 12,56 %, là encore en faveur des élèves italiens.

509. L’écart entre le taux de réussite des élèves étrangers et celui de leurs homologues italiens, favorable à ces derniers, est donc assez net (surtout au niveau de l’enseignement secondaire du second cycle). Cet écart est toutefois inférieur de 0,96 % à celui de l’année scolaire précédente au niveau de l’école primaire, de 1,55 % à celui de l’école secondaire du premier cycle et de 0,56 % à celui de l’école secondaire du second cycle. Cela étant, le Ministère est bien conscient que les résultats négatifs que la publication susvisée fait apparaître incitent à poursuivre l’analyse et la recherche dans ce domaine.

510. Il nous faut également tenir compte du fait que l’on observe parmi les élèves étrangers une tendance à choisir des filières d’enseignement plus courtes qui aboutissent à des qualifications pouvant être immédiatement “monnayées” sur le marché du travail, telles que celles que permettent d’obtenir les écoles de formation professionnelle.

511. On mentionnera également la présence de ressortissants étrangers dans les cours pour adultes offerts par le Ministère de l'éducation dans ses centres locaux disséminés dans l'ensemble du pays.

512. Il ressort également de la publication susmentionnée qu'au cours de l'année scolaire 2001-2002, 2 219 cours ont été organisés à l'intention des ressortissants étrangers en vue de faciliter leur intégration sociale et linguistique. Ils ont été suivis par 42 885 personnes (22 158 hommes et 20 697 femmes), le plus grand nombre de cours ayant été dispensés dans les régions du Nord du pays (en particulier la Lombardie, la Vénétie et l'Émilie-Romagne).

513. En ce qui concerne l'enseignement, on peut signaler l'enquête réalisée en 2001 par le Ministère de l'éducation sur l'existence dans le monde de l'enseignement de politiques spécifiques d'insertion et d'intégration des élèves étrangers (source : *La transformation multiculturelle de la société*, MURST – Département des services d'automatisation et de promotion de l'éducation, Rome, juin 2001).

514. Compte tenu de la législation récente, les caractéristiques propres des politiques adoptées par chaque école sont énoncées dans le plan de formation, qui reprend le modèle concernant le programme scolaire de base, les activités périscolaires et l'organisation construite par chaque établissement sur la base des directives générales fixées par le personnel enseignant, les instances pédagogiques mixtes, les autorités locales et les parents à travers leurs propositions.

515. L'enquête susvisée, basée sur des échantillons aléatoires, se proposait d'analyser "dans quelle mesure" et "selon quelles modalités" les projets conçus pour favoriser l'intégration des élèves étrangers ont été incorporés dans les plans de formation des écoles. Il est apparu que la plupart d'entre elles (53,7 %) ont inscrit des initiatives d'enseignement interculturel dans leurs plans annuels. Les écoles secondaires du premier cycle affichent la proportion la plus élevée (56,2%), suivies par les écoles primaires (54,7 %) et les écoles dispensant à la fois un enseignement des niveaux primaire et secondaire du premier cycle (54 %).

516. Comme on l'a dit, cette enquête remonte à 2001 et ne semble pas avoir été actualisée. Nous pouvons néanmoins supposer que ces pourcentages auront augmenté si l'on en juge par la volonté de plus en plus clairement affirmée du Ministère d'organiser des cours de formation multiculturelle à l'intention du personnel enseignant.

517. On notera avec intérêt à ce sujet, en particulier en raison des résultats qu'elle vise à obtenir et qui pourraient actualiser les données susvisées, l'initiative lancée en novembre 2003 par le Ministère du travail et des politiques sociales dans le cadre du Programme opérationnel national "Sécurité du développement de l'Italie du Sud". Il s'agit d'un projet de recherche de trois ans qui s'adresse aux établissements scolaires de tous niveaux et de toutes catégories de l'Italie du Sud et qui porte sur la question "Les écoles et l'immigration". Financé par l'Union européenne, ce projet a pour objectif de créer un "Observatoire permanent de la situation des immigrants et de l'état des processus d'accueil et d'intégration en Italie du Sud".

518. Les partenaires de ce projet sont le Département des tribunaux pour mineurs du Ministère de la justice, qui fournira les données concernant la formation théorique et pratique des mineurs placés dans des centres de réinsertion, six régions (Basilicate, Calabre, Campanie, Pouilles, Sardaigne et Sicile) qui ont connu des courants migratoires importants et ont très souvent accueilli des personnes en situation particulièrement défavorisée, et des entités telles que le

Groupement MIP, le Groupement de formation et de recherche en ingénierie informationnelle (Politecnico de Milan), le CENSIS et l'Institut psychoanalytique de recherche sociale (IPRS).

519. On juge enfin particulièrement intéressante l'action que le Conseil municipal de Rome a entreprise récemment en ce qui concerne le Projet sur l'assiduité scolaire des enfants et adolescents romains pour les trois années scolaires échelonnées entre 2005 et 2008. Ce projet s'adresse aux élèves de l'enseignement primaire, obligatoire et secondaire du second cycle.

520. Les buts de cette initiative sont les suivants :

- Créer les conditions de la coexistence quotidienne d'enfants et de jeunes appartenant à des cultures différentes;
- Permettre à chaque enfant, quelles que soient ses origines, d'exercer son droit d'accès à l'éducation et aux instruments de connaissance qui lui offrent les moyens de donner la pleine mesure de ses capacités et d'avoir des relations constructives avec autrui;
- Faire évoluer l'attitude que les Rom et les Sinti adultes ont souvent à l'égard de l'éducation et faire en sorte que l'école devienne la principale institution de formation des nouvelles générations, y compris parmi la population rom.

521. Les objectifs généraux du projet sont les suivants :

- a) Promouvoir la protection concrète des droits des enfants garantis par la Convention relative aux droits de l'enfant en élaborant et en exécutant le projet "Les droits dans les camps";
- b) Favoriser l'assiduité scolaire en mettant sur pied un service d'accompagnement des enfants à l'école;
- c) Inviter les adultes à assumer la responsabilité de l'éducation de leurs enfants en favorisant la réalisation d'actions de nature à faire disparaître leur indifférence ou leur opposition à l'éducation et en encourageant la conclusion de pactes pour l'éducation entre l'école, la famille et le conseil municipal;
- d) Promouvoir une attitude positive à l'égard de l'éducation parmi les communautés rom en favorisant le lancement d'initiatives dans les camps en collaboration avec les adultes des communautés concernées;
- e) Améliorer les conditions d'apprentissage en encourageant le lancement, y compris en dehors des heures de classe, d'initiatives qui favorisent la consolidation des acquis et la mise en oeuvre d'une méthode d'apprentissage individuelle;
- f) Appuyer la connaissance mutuelle et l'intégration entre le monde de l'éducation et la culture rom en participant à la réalisation d'initiatives lancées par les écoles pour explorer cette culture et d'initiatives impulsées par les institutions et entités locales pour promouvoir la connaissance mutuelle des parties;
- g) Favoriser l'éducation des adolescents qui ne sont pas allés régulièrement à l'école en élaborant des projets d'éducation individuels qui, en mettant à contribution les

organismes de formation locaux ou en créant des possibilités spécifiques, permettent aux jeunes de s'intégrer dans le contexte social et dans le monde du travail;

- h) Développer et revaloriser la fréquentation des écoles maternelles municipales et d'État par les jeunes enfants en élaborant un plan d'éducation de nature à promouvoir leur insertion, en liaison étroite avec les coordonnateurs pédagogiques des écoles maternelles municipales et les directeurs des écoles maternelles d'État.

522. La valeur totale hors TVA de l'appel d'offres pour le projet s'est élevé à 5 832 974,55 euros. Les montants alloués aux différents "volets" du projet se sont répartis comme suit : 75 % pour l'assiduité scolaire des enfants et adolescents rom et 25 % pour le projet "Droits des camps". Le nombre total de bénéficiaires du projet a été de 1 872.

### **3. Le traitement des ressortissants étrangers dans les prisons et autres établissements analogues**

#### **a) Les dispositions applicables à la discrimination**

523. L'application de l'article 3 de la Constitution, et plus particulièrement de son § 2, prend la forme de la production de lois et de règlements ordinaires et de mesures spécifiques prises par le gouvernement.

524. La Loi N° 205/1993 a défini certaines infractions dont se rendent coupables les "personnes qui diffusent d'une manière quelconque des idées reposant sur la supériorité raciale ou la haine raciale ou ethnique, ou qui incitent autrui à commettre ou commettent elles-mêmes des actes de discrimination à motivations raciales, ethniques, nationales ou religieuses" ou "celles qui incitent d'une façon ou d'une autre autrui à commettre ou qui commettent elles-mêmes des actes de violence ou de provocation à la violence raciale, ethnique, nationale ou religieuse". Par ailleurs, cette loi interdit toute organisation ou association, ou tout mouvement ou groupe ayant notamment pour but d'inciter à la discrimination ou à la violence raciale, ethnique, nationale ou religieuse.

525. Les personnes qui sont membres de ces organisations, associations, mouvements ou groupes, ou qui leur apportent leur concours s'exposent à une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre six mois et quatre ans. Les personnes qui créent ou dirigent ces organisations, associations, mouvements ou groupes sont passibles, pour cette seule raison, d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre un et six ans.

526. Il est prévu d'appliquer des circonstances aggravantes générales (c'est-à-dire applicables à toutes les infractions) en augmentant de 50 % les peines prévues pour toutes les infractions punissables d'une sanction autre que la réclusion à perpétuité qui sont commises en rapport avec la discrimination ou la haine ethnique, nationale, raciale ou religieuse, ou pour appuyer l'activité d'organisations, d'associations, de mouvements ou de groupes poursuivant les mêmes objectifs.

527. En ce qui concerne les perquisitions et saisies, lorsqu'une infraction à laquelle les circonstances aggravantes sont applicables au titre de la discrimination raciale fait l'objet de poursuites judiciaires, les tribunaux peuvent ordonner la perquisition des locaux lorsque des éléments concrets permettent de penser que l'auteur les a utilisés comme lieu de rendez-vous ou d'entreposage, comme abri ou pour toutes autres activités se rapportant à l'infraction. Cette disposition autorise une dérogation partielle aux dispositions générales applicables à cette

question, dérogation qui permet d'effectuer une perquisition lorsqu'il y a de solides raisons de penser que les locaux en question recèlent l'objet de l'infraction.

528. Les infractions auxquelles sont applicables les circonstances aggravantes au titre de la discrimination raciale font l'objet d'une procédure de poursuite d'office et, dans les cas de flagrant délit, la police peut et, dans les cas les plus graves, doit procéder à l'arrestation de l'auteur de l'infraction.

529. Une procédure particulièrement rapide est prévue pour les infractions susvisées.

530. Lorsque l'on dispose d'éléments concrets permettant de penser que l'activité d'organisations, d'associations, de mouvements ou de groupes incite à la commission d'infractions impliquant une discrimination, la suspension de toute forme d'activité de l'entité en question peut être ordonnée à titre de mesure de précaution.

531. Si, par la suite, une décision de justice définitive établit que l'activité d'une organisation, d'une association, d'un mouvement ou d'un groupe a contribué à la commission d'une infraction impliquant une discrimination, le Ministre de l'intérieur, après décision du Conseil des Ministres, prend un décret de dissolution de l'entité et de confiscation de ses biens.

532. Il convient de noter à cet égard que dès 1952, le législateur a prévu, avec la Loi N° 645 (ultérieurement modifiée par la Loi N° 152/1975), des dispositions qui, en application de la XII<sup>e</sup> disposition transitoire et finale de la Constitution, interdisaient, en même temps que la réorganisation du parti fasciste, la production et la diffusion de propagande raciste.

533. L'article premier de cette loi stipule qu'«aux fins de la XII<sup>e</sup> disposition transitoire et finale (§ 1) de la Constitution, la réorganisation du parti fasciste dissous est réputée exister lorsqu'une association, un mouvement ou un groupe d'au moins cinq personnes vise les objectifs antidémocratiques de ce parti en prônant la violence comme moyen de lutte politique ou en l'utilisant ou en menaçant de l'utiliser, ou en préconisant l'étouffement des libertés garanties par la Constitution; en jetant le discrédit sur la démocratie, ses institutions et les valeurs de la Résistance; en produisant ou en diffusant de la propagande raciste, ou en s'employant à louer les personnes, principes, activités et méthodes de ce parti et en organisant des manifestations extérieures de caractère fasciste». Les sanctions prévues pour ces infractions (entre cinq et 12 ans de réclusion pour les créateurs, organisateurs ou dirigeants et entre deux et cinq ans pour les participants) sont doublées si l'association, le mouvement ou le groupe est armé, présente les caractéristiques d'une organisation paramilitaire ou a recours à la violence.

534. Ainsi, par exemple, dans l'affaire portée devant le Tribunal de première instance de Vérone concernant six membres locaux de la Ligue du Nord reconnus coupables d'incitation à la haine raciale à l'occasion d'une campagne organisée pour expulser un groupe de Sinti d'un établissement temporaire, ces personnes ont été condamnées à six mois de prison, au versement de 45 000 euros au titre du dommage moral à Opera Nomadi et aux victimes elles-mêmes – y compris un montant de 4 000 euros pour chaque avocat – et à une interdiction de trois ans avec sursis de participation à des campagnes et de candidature aux élections nationales et locales<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> La formation à la question de la discrimination est le sujet de certains cours récents organisés à l'intention des magistrats par le C.S.M. (*Consiglio Superiore della Magistratura* – Conseil supérieur de la magistrature) : “La

535. Les législateurs italiens ont également traité la question de la discrimination dans le cadre des dispositions régissant l'immigration (Texte de synthèse N° 286/1998, modifié et incorporé dans la Loi N° 189/2002), au travers desquelles ils ont interdit l'expulsion ou le renvoi dans un État où le ressortissant étranger risquait d'être persécuté pour des motifs tenant à la race, au sexe, à la langue, à la nationalité, à la religion, aux opinions politiques ou à la situation personnelle ou sociale, ou d'être envoyé dans un autre État où il ne serait pas protégé contre la persécution.

536. Lorsque le comportement du gouvernement ou d'une partie privée entraîne une discrimination d'ordre racial, ethnique, national ou religieux, le juge peut, à la demande de la victime, ordonner la cessation dudit comportement et adopter toute autre disposition pouvant servir, selon les circonstances, à éliminer les effets de la discrimination. Dans la décision qu'il rend à l'issue du procès, le juge peut également condamner le défendeur à verser des dommages-intérêts ou une indemnité qui ne soit pas nécessairement monétaire. À cet égard, il convient de mentionner la décision 28/003 du 30 mars 2000 rendue par le Tribunal de Milan et la décision du 30 mars 2002 du Tribunal de Vicenza, qui sont deux décisions de droit civil rendues en matière de discrimination conformément aux articles 43 et 44 du Texte de synthèse N° 286/1988. La première a déclaré discriminatoire le système d'attribution de logements sociaux du Conseil municipal de Milan, qui prévoit l'attribution de cinq points aux demandeurs qui sont des citoyens italiens. La seconde a porté sur le rejet de la demande de reconnaissance des droits politiques présentée par un ressortissant nigérian souhaitant s'inscrire sur les listes électorales en vue des élections municipales. La Cour d'appel a donné raison à l'appelant.

537. Le système juridique a également donné effet à la Directive communautaire 2000/78/CE par le biais du Décret-loi du 9 juillet 2003 N° 216, qui a étendu la protection du droit civil à la personne faisant l'objet d'une discrimination sur le lieu de travail. En particulier, la loi a prévu d'étendre tout d'abord la sanction de nullité (déjà prévue par l'article 15 du Statut des travailleurs (*Statuto dei Lavoratori*) pour les actes et accords discriminatoires à motivations religieuses) à tout acte ou accord visant à produire une discrimination fondée sur les convictions personnelles, l'âge, l'orientation sexuelle, etc. En second lieu, la loi a reconnu et réglementé le droit de tout travailleur qui juge être victime d'une discrimination directe et/ou indirecte de demander au juge d'ordonner la cessation du comportement préjudiciable, tout en ordonnant une indemnisation au titre des préjudices extrapatrimoniaux subis. Le Décret-loi N° 216 a donc renforcé la protection des victimes de la discrimination. La loi, en particulier, établit une distinction entre le comportement discriminatoire direct (impliquant un traitement moins favorable que celui dont bénéficient d'autres personnes dans une situation comparable) et indirect (impliquant une situation particulièrement défavorisée). La loi a également considéré comme un comportement discriminatoire le harcèlement ou comportement intempestif motivé par l'une des raisons qu'elle énumère et ayant pour objet de créer un environnement hostile.

538. Pour la protection du droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination sur le lieu de travail, la procédure des débats en chambre du conseil est prévue; en fait, la loi invoque l'article 44 du Texte de synthèse N° 286/1998. Cet Article prévoit qu'une personne qui estime être victime d'une discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, etc. peut s'adresser au juge

---

liberté de religion et la culture pluraliste”, “La protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme”, “La procédure pénale, efficacité et garanties”, “Le droit de mondialisation et le rôle de la juridiction”, “Immigration et droit pénal”.

civil pour obtenir la cessation du comportement préjudiciable et une indemnisation au titre du préjudice subi.

539. Il existe quelques jugements rendus par les autorités judiciaires civiles sur l'application des articles 43 et 44 du Texte de synthèse N° 286/1998, concernant les dispositions des contrats de location passés avec des ressortissants de pays non membres de l'UE (Tribunal de Milan, 30 mars 2000), l'accès aux concours publics autorisé aux non-nationaux (Cour d'appel de Florence, 2 juillet 2002), la participation de personnes non ressortissantes d'un pays membre de l'Union européenne à l'élaboration des statuts de sociétés de logement (Tribunal de Monza, 27 mars 2003), l'octroi de points supplémentaires aux ressortissants italiens dans les listes de priorité établies en vue de l'attribution de logements (Tribunal de Milan, 21 mars 2002).

**Suivi des incidents de caractère raciste, xénophobe et antisémite,  
par province (septembre-décembre 2005)**

<i>Province</i>	<i>Racisme</i>	<i>Xénophobie</i>	<i>Antisémitisme</i>	<i>Plaintes</i>	<i>Arrestation</i>
Ascoli P.	1			4	
Belluno	1				
Biella	1		1	6	
Brescia		1	2	2	
Bolzano					8
Cagliari	3			3	
Campobasso	1				1
Gênes	1		1	5	
Gorizia	1		1		
Messine	1			4	
Modène		1			
Nuoro	1				
Oristano	1				
Padoue	1	1			
Pistoia		1			
Ravenne		1			
Reggio di Calabria			1		
Rome			4	2	
Trévise		1			
Total	13	6	10	26	9

**Suivi des incidents de caractère raciste, xénophobe et antisémite – par infraction<sup>34</sup>  
(septembre-décembre 2005)**

<i>Infractions</i>	<i>Attentats à la bombe</i>	<i>Dommages</i>	<i>Homicides</i>	<i>Coups et blessures volontaires</i>	<i>Insultes, menaces (téléphone, courriel, lettres)</i>	<i>Infractions (art. I de la Loi 205/93)</i>	<i>Autres infractions</i>	<i>Graffiti</i>	<i>Personnes signalées aux autorités judiciaires</i>	<i>Personnes arrêtées</i>
Antisémitisme	/	1	/	/	5	1	1	13	2	8
Racisme	2	1	/	3	1	2	/	3	22	1
Xénophobie	2	/	/	/	/	1	1	4	2	
Total	4	2	/	3	6	4	2	20	26	9

540. L'État, les régions, les provinces et les conseils municipaux, agissant chacun dans leur domaine de compétence, y compris en coopération avec des associations de ressortissants étrangers et d'organisations intervenant en leur faveur, et en collaboration avec les autorités ou organes publics et privés de leurs pays d'origine, encouragent :

- a) La réalisation d'activités en faveur des ressortissants étrangers résidant régulièrement en Italie, y compris en vue d'organiser un enseignement de la langue et de la culture d'origine par les écoles et les institutions culturelles étrangères;
- b) La diffusion de toutes informations susceptibles de favoriser l'intégration des ressortissants étrangers dans la société italienne, en ce qui concerne en particulier leurs droits et devoirs, les différentes possibilités d'intégration et de développement personnel et communautaire fournies par les services gouvernementaux et les associations, et la possibilité d'une bonne réinsertion dans leur pays d'origine;
- c) La connaissance et la prise en compte des valeurs culturelles, récréatives, sociales, économiques et religieuses des ressortissants étrangers résidant régulièrement en Italie et toutes les initiatives possibles en matière d'information sur les causes de l'immigration et la prévention de la discrimination raciale ou de la xénophobie, notamment en rassemblant dans les bibliothèques des écoles et des universités des livres, des périodiques et des matériels audiovisuels produits dans la langue des pays d'origine des ressortissants étrangers résidant en Italie ou, à tout le moins, provenant de ces pays.

541. Enfin, les régions devraient, en coopération avec les provinces et les conseils municipaux et avec le concours des associations d'immigrants et les organisations sociales bénévoles, créer des centres de surveillance, d'information et d'aide juridictionnelle en faveur des étrangers victimes d'actes de discrimination raciale, ethnique, nationale ou religieuse.

<sup>34</sup> Voir la décision rendue par le tribunal de Bolzan le 2 décembre 2005 concernant huit personnes responsables d'actes d'incitation à la discrimination ou à la commission d'actes de violence ethnique, nationaliste et raciste constituant des circonstances aggravantes en application des articles 3§1 et 3§3 de la Loi n° 654/1975.

542. S'agissant de l'aide juridictionnelle, la Loi N° 217 du 30 juillet 1990, incorporée dans la Loi N° 134 du 23 mars 2001, prévoit que tout ressortissant étranger, même s'il ne réside pas régulièrement dans le pays, peut bénéficier de l'aide juridictionnelle (*gratuito patrocinio*) aux frais de l'État, sans exception, sur la base d'une simple déclaration écrite sous serment (*autocertificazione*) visée par l'autorité consulaire. Les autorités italiennes compétentes donnent dûment suite à toute plainte à ce sujet.

543. Ce système a été modifié par le Décret-loi correspondant N° 115/2002 pour garantir des moyens légaux de défense adéquats. Plus particulièrement, ce décret simplifie et élargit l'accès à l'aide juridictionnelle dans les procédures civiles et administratives. L'accès à cette institution est garanti à toute personne dont le revenu est inférieur à 9 296,22 euros par an (en particulier, au pénal, la Loi N° 134/01 a prévu la déclaration du revenu de l'accusé, y compris dans le cas des étrangers ayant des revenus à l'étranger; à cet égard, les barreaux ont ouvert des bureaux d'information spécialisés); le défendeur a le droit de se faire assister par un interprète et à ce que la procédure se déroule dans une langue qu'il comprend (comme dans le cas des minorités linguistiques latine et allemande – Décret présidentiel N° 574/88).

544. Les avocats retenus au titre de l'aide juridictionnelle n'ont pas à être choisis sur une liste spéciale d'avocats : le défendeur peut choisir librement un avocat, dont les honoraires sont réglés par l'État sur la base du barème de la profession.

545. Comme indiqué dans le premier rapport que le Ministère de la justice a transmis au Parlement en juillet 2005, la "fonction dont le législateur a investi les barreaux est réellement importante dans la mesure où, si l'on veut rendre la protection juridictionnelle des plus démunis plus efficace, il ne suffit pas que l'État fournisse les ressources financières nécessaires en prenant à sa charge les frais de la défense, mais il importe également que le public connaisse l'existence de cet instrument et les conditions à remplir pour avoir accès à cette sorte de prestation ... ainsi que la possibilité de porter une affaire devant les tribunaux. En conclusion, les barreaux sont tenus de fournir un service de conseils 'préjudiciaires' dignes de ce nom".

546. En matière pénale, le dernier rapport du Ministère de la justice au Parlement, qui porte sur la période 1995-2004, montre que le nombre de personnes demandant à bénéficier de l'aide juridictionnelle gratuite est en rapide augmentation, puisqu'il est passé de 16 500 personnes en ayant bénéficié en 1995 à 86 000 personnes l'ayant demandée en 2004. Les frais augmentent eux aussi rapidement, passant de 5 millions d'euros pour 1995 à plus de 60 millions d'euros en 2004 (voir rapport, p. 11, le cas échéant). Les étrangers bénéficiant de l'aide juridictionnelle gratuite représentent 13 % du total. Si l'on tient compte des données se rapportant aux mineurs, il apparaît qu'en 2004, ce sont 27 % des personnes admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle gratuite qui étaient des ressortissants étrangers.

547. De plus, il convient de rappeler qu'en ce qui concerne les ressortissants de pays non membres de l'UE, l'aide juridictionnelle gratuite est automatique – et n'a donc pas besoin d'être sollicitée – dans les procédures engagées contre les arrêtés d'expulsion et les procédures se rapportant aux centres de séjour et d'assistance temporaires pour étrangers. Au civil, rien qu'en 2004, l'État a déboursé 3 310 118,35 euros en aide juridictionnelle, contre 789 934,73 euros au second semestre de 2003.

548. S'agissant de la question des difficultés d'accès des non-nationaux aux mesures alternatives à la détention, il convient de noter que le Tribunal d'application des peines, qui est une juridiction

ordinaire, ordonne la prise des dispositions pertinentes, de façon indépendante de l'administration pénitentiaire.

549. Toutefois, la plupart des détenus étrangers originaires de pays non membres de l'UE sont en situation irrégulière : ils n'ont pas de permis de séjour leur permettant de demeurer en Italie. Cette situation empêche la juridiction d'application des peines de prendre à leur endroit des mesures alternatives à la "détention", car ces détenus ne remplissent pas une ou plusieurs conditions fixées par la loi (une adresse permanente ou un emploi permanent, par exemple). Il n'est donc pas possible d'établir une comparaison quelconque entre le nombre de détenus étrangers et le nombre de non-nationaux vivant dans notre pays, car ces derniers sont des immigrants réguliers (dont le pourcentage parmi la population carcérale est très réduit), alors que la plupart des détenus étrangers sont en situation irrégulière; il n'existe pas de données précises sur les non-nationaux irréguliers en liberté.

550. Le nombre élevé d'immigrants en situation irrégulière dans notre pays a également des répercussions sur le nombre de non-nationaux détenus dans les prisons italiennes. L'immigrant clandestin connaît des conditions économiques précaires, a une vie affective peu satisfaisante et est exclu de la société : ces conditions, doublées d'un niveau d'instruction très médiocre, les conduisent à adopter des comportements déviants et d'être facilement impliqués dans des activités relevant du crime organisé, auquel ils servent de "main-d'œuvre" peu qualifiée à bon marché. Il s'ensuit que le non-national impliqué dans des activités criminelles se retrouve facilement en état d'arrestation et est placé en détention avant jugement parce qu'il n'a ni adresse permanente, ni documents d'identité ni moyens de subsistance. En fait, ces personnes, du fait de leur situation de délinquants clandestins, vivent en prison, car c'est le seul endroit où ils puissent demeurer jusqu'à la fin de leur procès.

551. La loi dispose que le détenu étranger est informé, dans une langue qu'il comprend, du règlement pénitentiaire, de ses droits et devoirs et de la possibilité de se prévaloir des services d'un interprète. Il peut également prendre contact avec l'autorité consulaire dont il relève afin de l'informer de son statut de "détenu" et de solliciter son aide. Pour lui faciliter les choses, l'administration pénitentiaire a prévu la traduction (en anglais, français, allemand, croate et arabe) de certains extraits du règlement pénitentiaire et d'un manuel des principaux droits du détenu (en français, anglais, espagnol et arabe); l'administration a également passé une convention avec le CIES (organisation non gouvernementale s'occupant de médiation et d'intégration linguistiques et culturelles) en vue de faciliter le processus d'intégration des étrangers, en particulier des ressortissants de pays non membres de l'UE.

## **b) Le système pénitentiaire**

552. La présence de ressortissants étrangers dans les prisons, qui a considérablement augmenté ces dernières années, représente parfois – comme dans les prisons des grandes villes du Nord de l'Italie – 50 % de l'ensemble de la population carcérale. Cela pose à l'administration pénitentiaire des problèmes nouveaux qui exigent l'adoption de nouveaux instruments permettant d'apporter des réponses adéquates en ce qui concerne le traitement et la réinsertion des détenus dans la société.

553. S'agissant du nombre élevé de détenus étrangers dans les prisons italiennes, il convient de faire remarquer qu'au 31 décembre 2005, on y trouvait 19 811 détenus étrangers sur une population carcérale totale de 59 542 individus, soit 33,27 %.

554. Il est à noter qu'un grand nombre de détenus étrangers originaires de pays non membres de l'UE sont des immigrants irréguliers, c'est-à-dire des personnes entrées clandestinement en Italie ou qui n'ont pas de permis de séjour en Italie. Cette clandestinité s'accompagne souvent d'une situation économique précaire, de carence affective et d'exclusion sociale qui, doublée d'une absence presque complète de scolarisation, débouche sur des comportements déviants; l'*immigrant clandestin* est donc facilement impliqué dans des activités criminelles dans le cadre desquelles il sert de main-d'œuvre peu qualifiée bon marché.

555. L'étranger impliqué dans des activités criminelles a, en cas d'arrestation, plus difficilement accès à des mesures provisoires moins sévères (assignation à résidence) parce qu'il est sans domicile fixe, sans papiers et sans moyens de subsistance. En fait, ces personnes, du fait de leur situation *immigrants irréguliers* ayant commis une infraction, sont placés en réclusion car la prison est le seul endroit où ils puissent demeurer jusqu'à l'aboutissement de la procédure judiciaire. Cette situation empêche le Tribunal d'application des peines de faire bénéficier les détenus étrangers de mesures alternatives à la détention une fois qu'ils sont reconnus coupables car ces détenus n'ont généralement pas le cadre familial et social qui est la condition d'octroi des mesures de ce type.

556. À propos de la situation susvisée, la première Chambre pénale de la Cour suprême (*Corte di Cassazione*), par son arrêt N° 30130 du 17 juillet 2003, indique que : "l'affectation au service de probation et, d'une façon générale, toutes les mesures alternatives à la détention ne peuvent s'appliquer à l'étranger ressortissant d'un pays non membre de l'UE qui se trouve en Italie en situation irrégulière, compte tenu du fait que cette situation entache d'irrégularité sa présence sur le territoire italien et que, par ailleurs, on ne peut admettre que la peine soit exécutée selon des modalités violant et tournant les règles rendant possible cette irrégularité".

557. En dépit des difficultés rencontrées par les détenus étrangers s'agissant de trouver en dehors de la prison des cadres de référence valides et vérifiables en matière de logement et d'emploi qui permettent de les faire bénéficier d'une mesure alternative à la détention, il convient d'indiquer que les résultats d'un suivi récemment mené à bien, concernant des étrangers faisant l'objet de mesures de ce type pour les six premiers mois de 2005, montrent que les données globales (2 015 détenus étrangers ayant bénéficié d'une mesure de ce type) sont loin d'être négligeables.

558. Il convient de souligner que toute infraction à la loi – violences, abus d'autorité ou brimades à l'égard d'un détenu quel qu'il soit (national ou non national) – constitue une faute disciplinaire. Elle donne toujours lieu à une sanction disciplinaire (qui peut aller jusqu'au licenciement) et à la saisine d'un tribunal pénal devant lequel les faits peuvent être considérés comme des infractions. Dans cet ordre d'idées, en vue de prévenir la commission de tout acte de violence à l'égard d'un détenu quel qu'il soit (étranger ou italien) et de faciliter la poursuite de tout acte de violence perpétré, on a publié un certain nombre de circulaires spéciales disposant ce qui suit :

- a) Lorsque le médecin de la prison, pendant un examen médical quelconque, constate que l'intéressé présente des blessures, il doit consigner sur le registre "modèle 99" (registre des examens et propositions du médecin) à la fois le résultat objectif de l'examen et ce que la personne examinée peut avoir à dire sur les circonstances dans lesquelles les actes de violence lui ont été infligés et sur les personnes qui les ont perpétrés. Le médecin doit également signaler s'il pense qu'il y a compatibilité entre les blessures constatées et les causes indiquées par l'intéressé;

- b) Dans tous les cas où l'examen médical d'un détenu a constaté la présence de blessures, les indications consignées par le médecin dans le registre "modèle 99" sont immédiatement transmises par le directeur de l'établissement pénitentiaire à l'autorité judiciaire, pour suite éventuelle à donner.

559. On a établi une nouvelle version du registre en question pour faciliter l'application intégrale des principes énoncés dans les circulaires susvisées. À la différence du modèle précédent, chaque page du nouveau registre est divisée en plusieurs colonnes renseignant respectivement sur la date et l'heure de l'examen, les données personnelle du détenu, l'examen objectif, le diagnostic et le pronostic, les propositions et instructions, les déclarations du détenu, l'opinion du médecin sur la compatibilité entre les dires du détenu et les résultats de l'examen objectif.

560. Dans la dernière colonne, le directeur de l'établissement pénitentiaire consigne ses décisions personnelles.

561. La nouvelle structure du registre "modèle 99" et, plus précisément, l'existence de rubriques spécifiques pour les "déclarations" du détenu et l'opinion du médecin a simplement pour but d'appeler l'attention de ce dernier sur l'obligation qui lui est faite de consigner dans le registre, chaque fois qu'il constate pendant un examen qu'un détenu présente des blessures, tous les éléments relevant de sa compétence, de façon que l'autorité judiciaire à saisir puisse établir les faits.

562. L'Italie a pris des mesures plus particulièrement dans le domaine de la communication, dans la mesure où les aptitudes linguistiques et la compréhension du contexte culturel sont deux impératifs essentiels s'agissant de s'adapter aux aspects quotidiens de la vie en prison et de tirer pleinement parti des services et possibilités offerts. La médiation linguistique et culturelle a été le premier objectif que l'Italie se soit fixé. À cet égard, on signalera en particulier le règlement d'application de la loi régissant les établissements pénitentiaires, le Décret présidentiel N° 230 du 30 juin 2000, dont l'article 35 a institué le médiateur culturel. Ce règlement prévoit également la conclusion d'accords spécifiques avec les autorités locales et les organisations bénévoles.

563. À cet égard, on mentionnera un projet régional de médiation culturelle et linguistique, "IMMINTEGRA", élaboré par l'Inspection régionale des établissements pénitentiaires de Toscane. Ce projet vise à compléter et mener à bien les initiatives de médiation linguistiques et culturelles déjà lancées par les autorités locales et les associations spécialisées en faveur des détenus des deux sexes et des ressortissants étrangers purgeant une peine de prison. Sur la base d'une enquête sur les problèmes et les besoins actuels, on a élaboré un plan centralisé portant sur 10 établissements pénitentiaires et cinq centres de services sociaux pour adultes de Toscane (Florence, Livourne, Massa, Pise et Sienne) choisis en fonction de la pénurie de ressources et de leurs dimensions, un certain nombre d'heures étant allouées à des organisations linguistiques et culturelles reconnues et agréées, à des médiateurs linguistiques et culturels professionnels et à des organisations bénévoles compétentes en matière d'immigration et de gestion des questions interculturelles.

564. On a également institué des cours de langue et d'alphabétisation dans la quasi-totalité des établissements pénitentiaires. On peut citer l'exemple de la prison de Naples, qui a mis sur pied un "atelier d'alphabétisation pour étrangers". Il s'agit d'un groupe de travail qui, tenant compte de la diversité des régions d'origine des détenus ressortissant de pays non membres de l'UE inscrits à des cours d'instruction culturelle, leur offre la possibilité de mieux s'intégrer tant pendant leur détention que par la suite. Le travail mené avec les détenus sur la question de la

santé est lui aussi très important et il convient de mentionner à cet égard l'organisation d'un cours d'éducation sanitaire dans la prison de Trente.

565. Toujours dans le domaine de la communication, l'accueil en prison de détenus étrangers incarcérés pour la première fois soulève bon nombre de problèmes spécifiques. Pour faire face à ces problèmes, un grand nombre d'établissements ont utilisé des fonds fournis par les autorités locales pour produire des brochures d'information (où l'on trouve également les formules correspondantes) en anglais, français, espagnol et arabe. On a donc, en sus de la mise en place progressive des médiateurs culturels, élaboré des "chartes relatives aux services" fournis, qui, naturellement traduites dans les langues susmentionnées, sont destinées à faire connaître aux détenus le système de droits et d'obligations.

566. La communication et l'échange d'informations entre ressortissants étrangers et intervenants locaux jouent un rôle essentiel. À cet égard, certaines initiatives lancées dans les prisons, par exemple en Émilie-Romagne, revêtent une importance particulière. Elles concernent la participation et la contribution de la région à l'ouverture de "bureaux d'information" qui, s'appuyant sur des opérateurs internes et extérieurs, fournissent des renseignements et une aide concrète au titre des formalités administratives, telles que l'inscription au service de l'emploi ou le renouvellement du permis de séjour, aux détenus qui en possédaient un au moment de leur incarcération. Des services d'orientation sont également fournis, aux fins de la future intégration des détenus dans la société. Bologne a montré la voie à suivre dans ce domaine.

567. Toutes les prisons ayant un nombre "important" de détenus étrangers gèrent des cours d'alphabétisation organisés par les centres locaux du Ministère de l'éducation. Ces cours sont, comme on l'a déjà indiqué, un facteur indispensable de communication et d'intégration. À la prison pour femmes de Rebibbia, par exemple, seuls les étrangères étaient (en juillet 2004) inscrites dans les classes de l'enseignement primaire, tandis qu'au niveau de l'enseignement secondaire du premier cycle (150 heures de cours), les détenues étrangères représentaient la moitié des participantes et, au second cycle, 30 % des inscrites. Le Conseil municipal de Rome s'est engagé à prendre, par l'intermédiaire du Programme permanent pour les prisons, des dispositions dans les domaines de la santé, des services sociaux, de la formation, de l'emploi, de la culture et de l'égalité des chances en faveur des détenus, y compris les ressortissants étrangers, qui vivent en prison ou relèvent des centres de services sociaux pour adultes implantés sur le territoire du ressort du Conseil et de la province.

568. S'agissant toujours du droit à l'éducation, il convient de signaler la question de l'inscription des détenus étrangers aux cours dispensés par les universités. À l'heure actuelle, la réglementation du Ministre de l'éducation régissant cette question requiert non seulement un diplôme reconnu en droit italien, mais aussi un permis de séjour valide. Ce problème est à l'étude dans les deux départements intéressés, qui s'efforcent de lui trouver une solution.

569. L'Italie ne sous-estime pas le problème de la réadaptation socio-professionnelle. À cet égard, on peut signaler l'activité menée dans la région des Marches. Cette région a organisé une série de cours et d'activités s'adressant à l'ensemble de la population carcérale dans le domaine de l'accession à l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'agit notamment de cours d'informatique dans la prison d'Ancône et de cours de reliure à Ascoli. À la prison de Lecce, dans les Pouilles, le protocole du 10 novembre 2003 élaboré dans le cadre du projet EQUAL exécuté avec le CIES de Rome est devenu opérationnel : il porte sur la création, à l'intention des

détenus ressortissant de pays non membres de l'UE, d'un "Service de médiation linguistique et culturelle pour l'intégration socio-professionnelle des migrants".

570. Par ailleurs, conformément aux principes fondamentaux que consacre la Constitution italienne et que reconnaît la Loi sur les établissements pénitentiaires, les droits fondamentaux de tous les détenus sont protégés, y compris la liberté de religion. En particulier, l'administration pénitentiaire garantit aux détenus qui pratiquent une religion autre que la religion catholique le droit de rencontrer, à leur demande, les ministres de leur propre culte et d'assister aux services religieux correspondants. Il s'ensuit que les ministres de plusieurs cultes sont autorisés à se rendre dans les prisons et à y rencontrer librement les détenus qui ont indiqué d'eux-mêmes qu'ils souhaitaient se prévaloir de ce droit. De plus, les ministres de chaque culte et les détenus peuvent accomplir leurs rites aux moments et selon les modalités prévus par leurs cultes respectifs.

571. Les détenus ont également la possibilité de préparer et de prendre des repas selon les modalités et les règles prévues par la religion qu'ils professent. À cette fin, chaque année, à l'occasion de la fête musulmane du Ramadan, l'administration pénitentiaire donne des instructions appropriées pour que les détenus qui en font la demande puissent prendre des repas chauds à des heures différentes des heures habituelles, de sorte qu'ils puissent observer la règle religieuse du jeûne diurne.

572. Les exemples précédents montrent bien que l'Italie est déterminée à favoriser la communication avec les détenus et leur intégration.

573. Il est également à noter que l'administration pénitentiaire porte une attention spéciale aux questions relatives aux droits de l'homme en les inscrivant dans tous les cours de formation, recyclage et spécialisation de son personnel. Dans le programme annuel de formation pour 2005, l'un des objectifs stratégiques de cette administration consiste à inculquer de plus en plus aux intervenants une démarche professionnelle reposant sur le respect des droits de l'homme et des principes éthiques, dans l'optique de la mission et de l'évolution du cadre organisationnel et social formulées dans les dispositions législatives en vigueur et les différentes recommandations européennes sur la question.

574. Lorsque des affaires concernant les problèmes examinés sont portées à la connaissance des juridictions nationales, elles sont traitées dans le plein respect des principes régissant notre système juridique interne et conformément aux objectifs de la Conférence mondiale contre le racisme qui s'est tenue à Durban. À ce sujet, les données présentées plus loin rendent compte de l'évolution de la criminalité intervenue dans ce secteur depuis 2000 et font apparaître une nette réduction du nombre des infractions (les chiffres de 2003 intègrent les slogans et graffiti de caractère raciste, antisémite ou xénophobe, alors que pour 2004, ce chiffre n'a pas été inclus car les méthodes de collecte des données n'étaient pas directement comparables).

#### **4. Mesures de protection de la santé**

575. Le Ministre de la santé a récemment approuvé le Plan national pour la santé pour 2003-2005. Ce Plan tient compte du fait que le scénario social et politique a radicalement changé, la décentralisation législative intervenue entre l'État et les régions prenant la forme d'un véritable transfert de pouvoirs inspiré par le principe de subsidiarité, compris comme la participation des différents acteurs à la gestion des services, à commencer par ceux qui sont les plus proches des citoyens. Sans préjudice de la protection de la santé, que la République garantit en application de l'article 32 de la Constitution, la détermination des niveaux essentiels de services sanitaires eu

égard aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis d'un bout à l'autre du pays relève exclusivement de la compétence de l'État (article 117 de la Constitution). En d'autres termes, l'État formule les principes fondamentaux, mais n'intervient pas dans les modalités d'application de ces principes par les régions, qui sont seules compétentes à cet égard.

576. Il s'ensuit qu'en matière de santé, le rôle de l'État évolue : naguère organisateur et opérateur de services, il devient le garant de la justice à travers le pays.

577. Le Plan national pour la santé a notamment pour tâche de définir les objectifs à atteindre pour donner effet à la garantie constitutionnelle du droit à la santé et des autres droits sociaux et civils liés à la santé.

578. Par ailleurs, ce Plan fait référence aux objectifs de l'UE dans le domaine de la santé et, ce faisant, assure la coordination nécessaire avec les autres programmes sanitaires de l'Union européenne.

579. Afin de répondre aux exigences créées par le nouveau scénario, le Plan national pour la santé (PNS) comprend deux parties, dont la première précise les objectifs stratégiques et la seconde les orientations des autres objectifs de protection de la santé.

580. L'efficacité du Plan est tributaire de l'instauration d'une collaboration fructueuse entre les différents niveaux de responsabilité.

581. Le nouveau cadre conceptuel de la transition entre les "services de santé et la santé" repose pour l'essentiel sur les principes ci-après, qui doivent inspirer le Service national de santé (SNS) :

- Le droit à la santé;
- La justice au sein du système;
- La responsabilisation des intervenants;
- La dignité et la participation de tous les citoyens;
- La qualité du service;
- L'intégration socio-sanitaire;
- Le développement de la connaissance et de la recherche;
- La "sécurité en matière de santé" des citoyens.

582. Le Plan National pour la santé pour 1998-2000 prévoyait déjà que :

- La couverture vaccinale des citoyens italiens devrait être étendue aux immigrants;
- L'accès aux soins médicaux devrait être garanti à tous les immigrants résidant sur le territoire italien.

583. L'objectif concernant la couverture vaccinale a été réalisé par le biais du Décret du Premier Ministre du 29 novembre 2001, qui a étendu la vaccination obligatoire aux enfants non résidents

originaires de pays non membres de l'UE. En ce qui concerne les soins médicaux pour les immigrants, les dispositions fondamentales découlent de la Loi N° 40/1998.

584. Le Texte de synthèse N° 286/1998 et le règlement d'application correspondant (Décret présidentiel N° 394 d'août 1999) ont offert un cadre clair et stable concernant les soins médicaux à fournir aux ressortissants étrangers vivant en Italie. Les dispositions d'application ont été encore précisées dans la circulaire N° 5/2000 du Ministre de la santé.

585. En ce qui concerne la protection de la santé des ressortissants de pays non membres de l'UE qui ne sont pas en possession de documents d'admission ou de séjour valides, les ressortissants étrangers ont accès, conformément aux dispositions de l'article 35§3 du Texte de synthèse susvisé, aux soins urgents ou essentiels dispensés dans les services de consultations externes et les hôpitaux agréés par le Service national de santé, comme on l'a vu plus haut dans la section consacrée à l'accès aux services sociaux. Cette section décrit également les garanties fournies en cas de grossesse et de maternité et en ce qui concerne les enfants, ainsi que pour la vaccination et les mesures de prévention.

586. Tous les services sont assurés par le code STP (Straniero Temporaneamente Presente, Étrangers admis à titre temporaire).

587. Les services fournis aux personnes ne disposant pas des ressources financières nécessaires le sont à titre gratuit, en dehors de l'éventuel ticket modérateur. Le code STP est valable pour six mois et est délivré lors des premiers soins dispensés par les hôpitaux et les structures locales mises en place par les institutions sanitaires locales et lorsque le demandeur présente la déclaration dans laquelle il indique son état d'indigent. Le code est admis sur l'ensemble du territoire et peut être renouvelé si le ressortissant étranger reste dans le pays.

588. La structure de santé doit enregistrer les informations fournies par la personne qui reçoit les soins, même si celle-ci ne possède pas de documents d'identité. L'accès aux structures de santé ne donne pas lieu à un signalement quel qu'il soit aux autorités de police, sauf dans les cas où les conclusions médicales doivent être signalées.

589. Dans les cas où le patient ne règle pas le coût des soins urgents ou essentiels et des soins hospitaliers permanents, le Ministère de l'intérieur le prend à sa charge. Le coût de la médecine préventive et des services associés fournis en vertu de l'article 35§3 du Texte de synthèse N° 286/1998 est à la charge du Fonds national de santé.

590. Dans le cadre du PNS pour 1998-2000, le thème des soins médicaux aux immigrants a été mis en relief par un projet "objectif national" portant spécifiquement sur leurs besoins et intitulé "Les immigrants et la santé". Il a pour but de faire bénéficier les immigrants en situation régulière de l'ensemble des prestations offertes par le SNS, sur un pied d'égalité avec les citoyens italiens. C'est ainsi que l'on a éliminé un certain nombre d'obstacles, notamment celui de l'obligation de résidence, qui empêchait certains immigrants de se prévaloir de ce droit. Le droit aux soins médicaux a également été reconnu, avec certaines restrictions, aux immigrants "irréguliers". En plus des soins urgents et essentiels, on leur garantit l'accès aux programmes de médecine préventive (vaccination).

591. Du point de vue sanitaire, le "phénomène" de l'immigration induit initialement le traumatisme lié au départ du pays d'origine et la situation extrêmement défavorisée qui est celle des immigrants en quête d'un logement, d'un emploi, de relations sociales, d'affection et de

reconnaissance juridique. Pendant cette phase, ils se trouvent dans une situation aussi défavorable que celle que connaissent les sans-abri italiens.

592. Au cours de la phase suivante, les difficultés posées par l'intégration ou la communication et la coexistence avec la culture du pays d'accueil et avec le système de services deviennent plus importantes. Toute difficulté rencontrée dans l'apprentissage de la langue aggrave également les obstacles à l'utilisation des services et à la satisfaction des besoins quotidiens.

593. En ce qui concerne l'utilisation de certains services de santé par les ressortissants étrangers, nous constatons un manque notable d'élasticité dans les services disponibles par rapport aux besoins sanitaires de ces nouveaux groupes.

594. Ainsi, par exemple, les 25 000 nourrissons ayant au moins un parent immigrant présentent de plus forts taux de prématurité, d'insuffisance pondérale à la naissance et de mortalité néonatale, tandis que les programmes de vaccination sont exécutés avec retard ou d'une façon incomplète, surtout parmi les groupes de gens du voyage.

595. En ce qui concerne la santé des femmes, les principales questions qui se font jour sont le fort taux d'avortements spontanés ou provoqués, le fait que les femmes immigrantes sont peu informées (ce qui se traduit par une insuffisance des soins pendant la grossesse) et la pratique des mutilations génitales féminines. Une enquête réalisée par l'*Istituto Superiore di Sanità* a montré que le nombre d'avortements parmi les étrangères s'est élevé de 4 500 en 1980 à 20 500 en 1998, la tendance accusant une forte diminution en raison directe de l'âge des intéressées.

596. Par ailleurs, le pourcentage de ressortissants étrangers frappés par la tuberculose est en augmentation constante. Selon des données fournies par l'*Istituto Superiore di Sanità*, le taux est passé de 8,1 % en 1992 à 16,6 % en 1998. Cette tendance est confirmée par les autres études épidémiologiques européennes réalisées par le Centre international pour les migrations et la santé de l'OIM. Cette maladie touche les immigrants irréguliers, qui vivent dans des conditions plus mauvaises, du point de vue de l'hygiène et du logement, que l'ensemble de la population ou les immigrants en situation régulière.

597. Sur la base des données figurant sur les formules de sortie d'hôpital, le fait que le taux d'hospitalisation à la suite d'un traumatisme soit plus élevé parmi la population immigrante que parmi la population italienne (5,7 % pour les ressortissants étrangers, 4,8 % pour les Italiens) pourrait bien dénoter un plus grand nombre d'accidents du travail parmi les travailleurs immigrés. L'analyse des formules de sortie montre par ailleurs que les causes les plus fréquentes d'hospitalisation sont les maladies liées à la grossesse (7,3 % des admissions à l'hôpital pour les étrangères, 3,2 % pour les Italiennes), les infections respiratoires (3,1 % pour les étrangers, dont 0,8 % pour la tuberculose, et 1,8 % pour les Italiens, dont 0,1 % pour la tuberculose) et les avortements (1,7 % pour les étrangères, 0,5 % pour les Italiennes).

598. Entre autres nombreuses dispositions à prendre pour en finir avec la marginalisation des immigrants démunis, il importe de rendre le SNS plus facilement accessible aux immigrants en améliorant l'offre d'assistance publique de façon à la rendre visible, facilement accessible, toujours disponible et adaptée aux besoins de ces nouveaux groupes de population, conformément aux dispositions du Texte de synthèse N° 286/1998 modifié et incorporé par la Loi N° 189/2002. Se trouve ainsi entériné le droit aux soins urgents et essentiels et à la continuité des soins, y compris pour les immigrants clandestins. À cet égard, des mesures sont à prendre pour fournir aux immigrants utilisateurs des informations sur les services offerts par les institutions

sanitaires locales (ISL) et, au sein de chaque ISL, les personnels spécialisés dans la communication avec les immigrants.

599. Le niveau des soins de santé collective dans les cadres de vie et de travail, y compris l'ensemble des activités préventives s'adressant à la population et aux individus, concerne : la protection contre les effets de la pollution et les risques d'accidents du travail, la santé publique vétérinaire, le contrôle sanitaire des aliments, la prophylaxie des maladies transmissibles, la vaccination, les programmes de diagnostic précoce et la médecine légale. Au niveau des districts, y compris des services de prise en charge socio-sanitaire répartis dans l'ensemble du pays, les soins garantis sont les suivants : soins primaires, assistance pharmaceutique, urgences locales, services hospitaliers spécialisés de jour, services pour les handicapés et prothèses, services de soins à domicile pour les personnes âgées et les personnes atteintes d'une affection chronique, services de soins de santé mentale, structures sémi-résidentielles ou résidentielles d'accueil des personnes âgées, des personnes handicapées, des malades en phase terminale, des toxicomanes et alcooliques et des personnes séropositives, et traitement hydrothermal. Les soins hospitaliers sont les suivants : premiers soins et secours d'urgence, hospitalisation ordinaire, soins en hôpital de jour et chirurgie ambulatoire, hospitalisations de longue durée, centres de rééducation et services à domicile fournis par du personnel hospitalier, services de transfusion sanguine et tissus pour greffes.

600. La qualité des services médicaux peut être évaluée grâce à la formation permanente de haut niveau à l'ECM adaptée à la médecine, à l'application des directives relatives à la pratique clinique (médecine factuelle), aux mesures des résultats cliniques (en particulier des pontages et des prothèses de la hanche) et à la réduction du risque clinique, à l'évaluation des technologies de santé et à la réduction des écarts en matière d'état sanitaire et d'accès aux soins.

601. Dans cette perspective, il vaut la peine de mentionner une initiative de l'Hôpital pédiatrique de l'Enfant Jésus. Cet hôpital a produit un Guide de l'assistance sanitaire disponible en cinq langues (italien, anglais, français, espagnol et arabe). Ce Guide donne des informations détaillées à l'intention des ressortissants étrangers, originaires ou non des États membres de l'UE, et des apatrides, ainsi qu'une orientation sur l'admission et le séjour en Italie aux fins de soins médicaux.