

La discrimination à l'égard des Roms

AURORA SORDINI est titulaire d'une licence en droit de l'Université de Rome – La Sapienza, ainsi que d'un Master 2 « Droits de l'Homme et protection des minorités » de l'Université de Strasbourg. Elle travaille dans un cabinet d'avocats qui s'occupe principalement d'affaires ayant trait à l'immigration, au droit d'asile, aux droits de l'Homme et aux droits des mineurs. Elle est également responsable du secteur juridique de l'*Associazione 21 Luglio*.

Partout en Europe, la population Rom est l'objet de rejet, marginalisation, intolérance. La jurisprudence de la CEDH en est le reflet. En Italie, l'*Associazione 21 Luglio* s'engage dans des actions juridiques visant à contrecarrer la politique discriminatoire de l'État.

20 Les Roms, que l'on peut définir comme un peuple transnational européen, représentent la minorité la plus touchée par les phénomènes de marginalisation et de discrimination dans les états au sein desquels ils sont présents.

Une note d'information de la Cour européenne des droits de l'Homme, en date du mois d'avril 2010, le met bien en lumière : elle indique que « 12 millions de Roms environ vivent dans les pays du Conseil de l'Europe, où ils continuent d'être confrontés à des difficultés dans leur vie quotidienne, du simple fait qu'ils appartiennent à une minorité ». Et la Cour d'ajouter : « À l'heure où la Convention fête ses soixante ans, certaines affaires sur lesquelles la Cour a été amenée à se prononcer donnent une idée précise des obstacles auxquels sont confrontés les Roms. Derrière chacune de ces affaires se trouve un homme ou une femme qui a persévéré dans son combat visant à faire respecter ses droits et qui, au bout du compte, a obtenu gain de cause auprès de la Cour de Strasbourg ».

Au miroir de la jurisprudence de la CEDH

C'est en 1996 que la Cour a, pour la première fois, déclaré recevables des requêtes concernant les Roms. Un regard sur ces requêtes amène au constat que, si plusieurs droits protégés par la Convention européenne des droits de l'Homme ont, tour à tour, été invoqués devant la Cour, ceux-ci l'ont été, le plus souvent, en combinaison avec l'article 14 de la Convention, lequel établit l'interdiction de toute forme de discrimination. Preuve que, dans le cas des Roms, c'est bel et bien de discrimination qu'il convient de parler !

Discrimination quand les autorités des pays visés par les requêtes négligent d'enquêter sur le mobile raciste du meurtre d'un individu d'origine rom (cf. arrêt Nachova et autres c. Bulgarie du 6 juillet 2005) ; discrimination quand des destructions de biens et/ou d'habitations, ainsi que des expulsions sont perpétrées en fonction de l'appartenance ethnique (cf. arrêt Moldovan et autres c. Roumanie du 12 juillet 2005) ; discrimination quand des enfants sont placés d'autorité dans des écoles spéciales, du seul fait de leur origine rom (cf. arrêt D. H. et autres c. Rép. Tchèque du 13 novembre 2007; ou encore arrêt Orsus c. Croatie du 16 mars 2010) ; discrimination quand une expulsion est exécutée au mépris de toutes les garanties procédurales requises (en particulier : l'obligation de répondre à un besoin social impérieux, et la nécessité d'adapter les moyens mis en œuvre au but visé ; cf. arrêt Connors c. Royaume Uni du 27 mai 2004). Ces quelques exemples suffisent à donner au lecteur une idée de la situation actuelle des Roms en Europe. Elle se laisse résumer en trois termes : rejet, marginalisation et intolérance. À ce sombre tableau d'ensemble, correspond, en particulier, la situation des Roms en Italie ; un des pays les plus critiqués récemment pour sa politique à l'égard des Roms.

Politique italienne à l'égard des Roms : différentes formes de discrimination

Jusqu'à une date récente, l'État italien n'avait adopté aucune stratégie d'ensemble à l'égard des Roms, se bornant exclusivement à gérer, au coup par coup, certaines affaires ponctuelles, lorsqu'elles mettaient en cause l'ordre public.

Les législations régionales ont, pendant des années, pallié les manquements de l'État, contribuant ainsi à créer un cadre juridique fragmentaire, discordant et largement incomplet. Si dix régions ont promulgué des textes concernant spécifiquement les populations roms (textes qui, bien que basés sur des prémisses erronées et concentrés sur la seule question du logement, avaient, à tout le moins, le mérite d'exister), d'autres n'ont, quant à elles, arrêté que des dispositions ponctuelles, incluses dans des législations plus vastes, traitant de l'immigration dans son ensemble. Quelques régions n'ont émis aucune législation relative aux Roms, ni spécifique, ni générale.

Ce n'est qu'en 2008 que le gouvernement italien a entrepris de compléter ce cadre fragmentaire en émettant des lois nationales, spécifiques aux populations roms.

En 2008, ces législations ont été promulguées en réponse à des préoccupations de sûreté publique, liées à la présence de « campements nomades » dans certaines grandes villes ; par la suite, elles ont été reconduites chaque année, puisqu'au dire même du gouvernement, l'*Emergenza Nomadi* (État d'Urgence Nomades) persistait.

Les textes émis ont conféré aux préfets de Rome, Naples, Milan, Turin et Venise la fonction de *Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza* (Commissaires délégués pour la réalisation de toutes les

opérations nécessaires à la sortie de l'état d'urgence) ; fonction qui leur octroyait nombre de pouvoirs extraordinaires dont, en particulier, la faculté de déroger à certaines lois en vigueur.

Sur cette base, plusieurs interventions et actions d'ampleur ont été initiées, parmi lesquelles les fameux *Piani Nomadi* (Plans Nomades) qui, sous couvert de légalité et d'aspirations légitimes à la sécurité, n'ont stimulé ni les réflexes de solidarité, ni ceux d'intégration (comme ils étaient pourtant censés le faire !), mais ont, au contraire, aggravé la ségrégation et l'exclusion sociale déjà à l'œuvre. En outre, ces plans ont été à l'origine d'une réduction drastique des droits fondamentaux des populations roms.

Ce n'est qu'après une bataille juridique longue de plus de trois ans que l'arrêt n°6050 du Conseil d'État, en date du 16 Novembre 2011, est venu reconnaître « l'illégitimité du Décret du Président du Conseil des Ministres du 21 mai 2008 (soit le décret qui avait instauré l'*Emergenza Nomadi*) », provoquant ainsi l'annulation de tous les actes que les Préfets de Rome, Naples, Milan, Turin et Venise avaient pris en leur qualité de commissaires. Dans les faits, la décision du Conseil d'État reposait sur le constat qu'il n'avait nullement été démontré que la présence de campements roms sur certains territoires avait réellement été à l'origine de « troubles extraordinaires et exceptionnels à l'ordre public ».

Par ailleurs, le Conseil d'État, tout en ne retenant pas comme un fait établi que l'ensemble du processus mis en œuvre depuis 2008, sur la base de l'*Emergenza Nomadi*, s'inscrivait bel et bien dans une perspective discriminatoire à l'égard des Roms, en violation des principes constitutionnels italiens, du droit européen et du droit international, a considéré toutefois que certains aspects particuliers de ce même processus pouvaient être considérés – individuellement – comme « des actions discriminatoires ayant ciblé l'ethnie rom ».

Cela étant dit, on soulignera qu'alors même que le Conseil d'État prenait ces décisions et que l'Italie tournait *a priori* la page des politiques du type « état d'urgence », en inaugurant (en conformité avec la Directive Communautaire n° 173/2011) sa stratégie nationale visant à l'intégration des communautés roms », le nouveau gouvernement italien a, malgré tout, envoyé un signal contradictoire en présentant, en 2012, devant la Cour de Cassation, un recours contre les décisions du Conseil d'État ; une démarche qui laisse, assurément, planer de sérieux doutes quant à la réalité de la repentance gouvernementale.

Les actions de l'Associazione 21 Luglio

L'*Associazione 21 Luglio* (Association 21 Juillet) a été fondée en 2010, dans le but de défendre les droits des enfants en général, et en particulier ceux des enfants roms. L'action de l'association vise à susciter une prise de conscience relative aux droits des mineurs roms et à ceux de l'ensemble des communautés au sein desquelles ils vivent ; et à combattre toutes les formes de discrimination et d'intolérance dont ces mêmes mineurs roms sont les victimes.

L'association agit principalement par le biais de recherches portant sur la condition des Roms en Italie (et à Rome en particulier), ainsi que par des campagnes de défense des droits de l'Homme. En plusieurs occasions, l'une comme l'autre de ces voies d'action se sont révélées efficaces : celles-ci, en effet, permettent d'imposer une certaine forme de pression aux institutions publiques, tout en entretenant, au sein de l'opinion, un processus de sensibilisation progressive. Ce travail nous a permis, pour la ville de Rome, de mettre en lumière et de documenter, cas d'espèce à l'appui, la situation de marginalisation extrême, de ségrégation et de privation des droits les plus élémentaires dans laquelle se trouvent confinées les communautés roms qui y vivent. Bien que les politiques italiennes concernant les Roms aient été condamnées à maintes reprises ces dernières années, tant par des organes européens qu'internationaux, les condamnations formulées, ainsi que les recommandations qui les accompagnaient n'ont, dans la majeure partie des cas, été suivies d'aucun effet concret.

Partant de ce constat, nous avons résolu, en sus de nos activités de recherche et de nos campagnes de promotion des droits, d'initier également, aux termes de l'Article 44 du Décret Législatif 286/98 et de l'Article 4 du Décret Législatif 215/2003¹, des actions en justice contre diverses formes de discrimination, ainsi que contre la violation de certains droits fondamentaux, parmi lesquels le droit à la dignité, le droit à un logement adéquat, le droit à la vie privée et familiale, le droit à l'éducation, et, plus largement, le droit à la non-discrimination.

À ce jour, l'*Associazione 21 luglio* a mené, de concert avec l'*Antenna Territoriale Antidiscriminazione* (Antenne territoriale anti-discrimination de l'*Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione* - Association pour les études juridiques sur l'immigration) quatre actions légales, dont trois s'appuyaient directement sur les recherches menées, et la documentation rassemblée par les chercheurs de l'*Associazione 21 Luglio*.

1/ Suite à la présentation d'un mémorandum au Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale, dans le cadre de sa 80^{ème} session, nous avons déposé une plainte visant à faire reconnaître le caractère discriminatoire de la collecte de données photographiques et biométriques conduite aux termes de l'Ordonnance Présidentielle n. 3676, en date du 21 mai 2008, laquelle prévoyait « l'identification et le recensement, au moyen de données photographiques et biométriques, des personnes et des familles qui résident dans les campements nomades », de même que la « conservation de ces données par la Préfecture et la Gendarmerie de Rome ». Les procédures dénoncées, appliquées uniquement aux ressortissants des communautés roms et sintis, indépendamment de toute considération de statut juridique, et en contradiction flagrante avec les lois italiennes, résultaient en effet en une atteinte grave au droit à la dignité, à la réputation, ainsi qu'à la vie privée des personnes concernées, de même qu'en une atteinte majeure au droit à l'égalité en matière de logement.

1. Les articles des deux lois citées prévoient que si le comportement d'un individu ou d'une collectivité publique débouche sur « une discrimination en fonction de la race, de l'ethnie, de la langue, de la nationalité, de la provenance géographique ou de la religion », il est alors possible de déposer plainte auprès de l'autorité judiciaire, afin d'obtenir l'arrêt du comportement incriminé et de supprimer les effets de la discrimination.

2/ Une deuxième action légale est née de la recherche intitulée *Linea 40 – Scuolabus per soli bambini rom* / Ligne 40 – Un bus scolaire réservé aux seuls enfants roms. Son but est de faire reconnaître le caractère discriminatoire du comportement de la commune de Rome, laquelle, en organisant un transport scolaire réservé aux seuls enfants roms, a, non seulement, empêché bon nombre d'entre eux de suivre certaines heures de cours (en général, les première et dernière de la journée, du fait des horaires de bus inadaptés), créant ainsi les conditions d'un retard important dans certaines matières, mais a également nui à leur intégration, tout en mettant à mal – faute de contacts – les liens qui s'étaient créés, au fil du temps, entre leurs parents et leurs enseignants. Pour ces raisons, l'*Associazione 21 Luglio* considère que l'initiative de la commune de Rome constitue une atteinte au droit des mineurs roms de jouir, dans des conditions d'égalité, de leur droit à l'éducation et, par là même, une violation flagrante des lois, tant italiennes qu'internationales, régissant le droit à l'éducation et à la non-discrimination.

3/ Une troisième action a été initiée contre la maison d'édition *Simone* et Me F. Visco, respectivement éditeur et directeur de publication d'un manuel de droit pénal destiné à la préparation du concours d'avocat. La plainte déposée vise à obtenir l'interdiction de la vente du manuel sous sa forme actuelle, et la correction de son texte, de manière à ce que le terme de *zingaro* / gitan n'apparaisse plus dans l'analyse proposée de l'article 702 du Code Pénal italien. L'analyse de cet article (lequel porte sur « l'acquisition d'objets de provenance suspecte »), postule en effet que si un gitan tente de vous vendre un bien, vous devez alors, pour la seule raison que vous avez affaire à un gitan, soupçonner que le bien a été acquis de manière illicite. En d'autres termes, l'analyse reprend entièrement à son compte le stéréotype discriminatoire faisant de tous les gitans des voleurs !

4/ Enfin, suite à la présentation de la recherche intitulée *Esclusi e ammassati* / « Exclus et entassés », l'*Associazione 21 Luglio* a initié une action légale visant à faire reconnaître le caractère discriminatoire que revêt la mise en fonction récente, par la ville de Rome (dans le cadre de son *Piano Nomadi* / Plan Nomades), d'un nouveau *villaggio attrezzato* / village équipé exclusivement réservé aux ressortissants d'un seul groupe ethnique : les Roms ! En plus de son caractère discriminatoire avéré, la mise en place de ce *villaggio attrezzato* répond également à une logique ségrégationniste, puisque le site choisi se trouve à l'écart de tous les centres habités, loin des services essentiels et des lignes de transports publics. Placées en situation d'isolement social, les populations roms se trouvent, en outre, confinées dans une zone extrêmement polluée et bruyante (à proximité immédiate de l'aéroport de *Ciampino*), au mépris de leurs droits les plus élémentaires (et notamment de leur droit à la santé) !

Des quatre actions présentées, les trois premières suivent leur cours normal. Quant à la quatrième, elle a connu récemment un développement très positif, de grande importance et en pleine cohé-

rence avec les avis et les recommandations récentes des instances européennes et internationales ; à tel point que si la tendance esquissée devait se confirmer, cette affaire constituerait alors un précédent jurisprudentiel de grande valeur. Dans une ordonnance en date du 8 août 2012, le tribunal de Rome a, en effet, reconnu comme « vraisemblable » le caractère discriminatoire des opérations d'assignation des logements au sein du nouveau *villaggio attrezzato* de *La Barbuta*, et ce pour la raison qu'elles reviennent à priver les communautés roms et sintis « de la possibilité d'avoir accès à des habitations à proprement parler (les logements mis à disposition ne sont rien d'autre, en effet, que des containers !) », tout en encourageant leur « isolement » et en portant atteinte à « leur droit à une égale dignité ». En outre, le tribunal fait remarquer que ces mêmes assignations de logements (et, par-delà, l'ensemble du *Piano Nomadi* dans le cadre duquel elles s'inscrivent) revêtent un caractère discriminatoire également parce qu'elles ne concernent qu'un seul et unique groupe ethnique, qu'une seule communauté : les Roms, à l'exclusion de toutes les autres populations « mal-logées » qui vivent sur le territoire de la commune de Rome. ■