

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans l'affaire 369/2018/JAP sur la manière dont la Commission européenne a traité une plainte d'infraction contre l'Italie concernant la directive sur l'égalité raciale et les conditions de logement des Roms

Décision

Affaire 369/2018/JAP - **Ouvert le** 20/03/2018 - **Décision le** 13/09/2019 - **Institution concernée** Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire portait sur la manière dont la Commission européenne a traité une plainte concernant la violation éventuelle par l'Italie de la directive sur l'égalité raciale et les conditions de logement des Roms.

La plaignante, Amnesty International, a saisi la Commission en 2012. La Commission a ensuite ouvert une procédure d'initiative «EU Pilot» pour enquêter sur la question.

Après près de six ans, la Commission n'avait toujours pas pris de décision quant à l'ouverture ou non d'une procédure formelle d'infraction contre l'Italie. Insatisfait de ce retard, le plaignant s'est adressé au Médiateur.

Le fait que cette affaire porte sur une possible violation grave des droits fondamentaux d'une minorité ethnique dans un État membre de l'UE rend particulièrement important que la Commission prenne des mesures.

Le Médiateur reconnaît la complexité de l'affaire et les efforts déployés par la Commission pour obtenir les éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le droit de l'Union est violé. Le Médiateur apprécie également que, plutôt que de clore l'affaire lorsque la loi italienne pertinente a été annulée, la Commission a choisi de poursuivre son enquête en continuant à surveiller la situation. Ce qui importe, en fin de compte, c'est que la ligne de conduite choisie par la Commission soit la plus efficace pour garantir le respect du droit de l'Union.



Après avoir examiné le dossier de la Commission, le Médiateur n'a relevé ni négligence ni report infondé dans son traitement administratif de l'affaire. En tant que telle, elle ne trouve pas de mauvaise administration. Toutefois, la Médiatrice demande maintenant à la Commission, de toute urgence, de s'efforcer de finaliser sa collecte d'informations en l'espèce et d'examiner toutes les options dont elle dispose. À cette fin, la Médiatrice demande à la Commission de l'informer, dans un délai de trois mois, des prochaines mesures qu'elle a prises dans le cadre de la procédure d'infraction.

Contexte de la plainte

1. En juillet 2012, la plaignante, Amnesty International, a contacté la Commission européenne pour attirer l'attention sur ce qu'elle considérait comme une violation du droit de l'Union par l'Italie [1]. Le plaignant a fait valoir que les autorités italiennes faisaient preuve de discrimination à l'égard des Roms en termes d'accès au logement social et de conditions de logement. Le plaignant a soutenu que cela pourrait être contraire à la directive sur l'égalité raciale [2]. Parmi les problèmes recensés dans les rapports des organisations de la société civile figurent la ségrégation des Roms dans les camps situés dans des lieux reculés, avec des conditions de vie médiocres et des installations insuffisantes; la discrimination à l'égard des familles roms en ce qui concerne l'accès au logement social; et des expulsions forcées répétitives.

2. La Commission a répondu qu'elle examinait la lettre du plaignant, ainsi que les rapports d'autres organisations sur la même question. La Commission a ouvert une procédure «EU Pilot» [3] de sa propre initiative en la matière en septembre 2012.

3. Au cours des années 2012 et 2013, la Commission a été en contact avec les autorités italiennes pour obtenir des informations. En 2014, la Commission a organisé une mission sur le terrain en Italie et a discuté de la situation avec le «point de contact national pour les Roms» [4]. La Commission a eu de nouveaux contacts avec les autorités italiennes en 2015 et 2016.

4. En 2016, le plaignant, en collaboration avec d'autres OSC, a invité la Commission à engager une procédure formelle d'infraction à l'encontre de l'Italie. Bien que la Commission ait entre-temps créé un dossier formel d'infraction pour l'affaire [5], elle a répondu qu'elle réfléchissait à l'action de suivi appropriée. La Commission a ajouté que la complexité juridique et factuelle de l'affaire exigeait une analyse approfondie.

5. En 2017, le plaignant a écrit à la Commission pour lui demander des informations sur l'état d'avancement des travaux, estimant que les retards étaient injustifiés. La Commission a répondu qu'elle évaluait toujours la possibilité d'ouvrir une procédure formelle d'infraction.

6. En février 2018, insatisfait de ce retard, le plaignant s'est adressé au Médiateur. Elle a fait valoir que la Commission n'avait pas fourni de motifs précis et valables pour justifier le retard. À son avis, compte tenu des violations graves, systémiques et en cours des droits fondamentaux



à l'encontre de la communauté rom, la Commission devrait engager sans plus tarder des procédures formelles d'infraction contre l'Italie.

L'enquête

7. Le Médiateur a ouvert une enquête sur le retard pris par la Commission dans le traitement de ce dossier d'infraction.

8. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a examiné le dossier de la Commission sur l'affaire. Le Médiateur a également reçu la réponse de la Commission à cette plainte et les observations ultérieures du plaignant.

Arguments présentés au Médiateur

9. Dans le cadre de la réunion d'inspection et dans sa réponse au Médiateur, **la Commission** a fait valoir que l'affaire était probablement l'un des dossiers d'infraction les plus complexes qu'elle ait jamais traités. Cela s'explique par un certain nombre de raisons:

— Dans un premier temps, il n'y avait pas suffisamment d'informations disponibles sur la situation pour que la Commission puisse présenter une affaire concrète [6] .

— Le logement des Roms est réglementé au niveau régional (et non national) en Italie, ce qui a rendu plus compliqué et fastidieux pour la Commission de procéder à une analyse détaillée de la question.

— La loi italienne pertinente (décret nomade) [7] a été abrogée en mai 2013, mais l'abrogation n'a pas résolu le problème. Cela a été confirmé par les missions de la Commission sur le terrain en Italie, qui lui ont permis d'obtenir des informations plus détaillées sur les aspects pratiques de la situation. La Commission a souligné qu'elle aurait pu clore la procédure EU Pilot après que le décret Nomad ait été déclaré illégal, mais a choisi de suivre la situation de près.

— Il n'existe pas de jurisprudence de l'Union en la matière.

— La question concerne une « *cible mobile dans un contexte très fragmenté* ». La situation n'a cessé d'évoluer, avec des camps qui accueillent les Roms qui ferment et ouvrent, et les autorités urbaines et régionales changent leurs politiques. Par conséquent, la collecte régulière d'informations à jour était nécessaire.

10. La Commission a en outre indiqué qu'elle avait entamé son enquête sur la question avant d'être contactée par le plaignant. À ce titre, Amnesty International n'avait pas le statut formel de plaignant dans le cadre de la procédure EU Pilot. Néanmoins, la Commission l'a tenue régulièrement informée de l'état d'avancement de l'affaire.



11. En réponse à une demande du Médiateur concernant un calendrier d'action détaillé dans ce cas, la Commission a précisé qu'elle prévoyait de recueillir des informations actualisées sur la situation dans les différentes régions d'Italie:

(I) rencontrer le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et l'équipe d'inclusion des Roms du Comité économique et social européen;

II) Analyser le contenu de la réponse qu'il a reçue de l'Office national italien de lutte contre la discrimination raciale (UNAR);

III) discuter de la question avec la représentation de la Commission à Rome;

IV) contacter ses partenaires sur le terrain, un réseau d'experts juridiques et les autorités italiennes; et

V) effectuer *éventuellement* une nouvelle mission d'information en Italie.

12. La Commission a indiqué que, sur la base des informations qu'elle recueille, elle déciderait d'engager une procédure formelle d'infraction, de clore l'affaire ou de continuer à suivre la situation.

13. Dans ses observations, **le plaignant** a soutenu que l'Italie continuait de violer la directive sur l'égalité raciale, malgré le dialogue entre la Commission et les autorités italiennes. Selon elle, les autorités italiennes ont continué de priver systématiquement les Roms de conditions de logement adéquates pour des motifs discriminatoires. [8] De l'avis du plaignant, l'urgence de la situation exigeait une action rapide et efficace de la Commission pour assurer l'application intégrale et correcte de la directive sur l'égalité raciale.

14. Le plaignant a fait observer que, conformément aux lignes directrices de la Commission [9], elle devrait décider d'ouvrir une procédure d'infraction ou de clôturer une enquête dans un délai d'un an. De l'avis du plaignant, il était déraisonnable que la Commission ait pris près de six ans en l'espèce. Elle a noté que l'affaire était particulièrement grave en ce qu'elle concernait des violations systémiques et continues des droits fondamentaux commises par un État membre de l'UE.

15. Le plaignant a également contesté l'argument de la Commission concernant la complexité de la situation. Il a fait valoir que les ONG disposant de ressources limitées avaient pu maintenir une vue d'ensemble de la situation au fil des ans. Elle a fait valoir que le fait que les autorités italiennes n'aient pas fourni suffisamment d'informations devrait constituer un motif d'ouverture d'une procédure d'infraction plutôt qu'un obstacle.

16. Enfin, le plaignant s'est félicité du plan de la Commission visant à recueillir de nouvelles informations actualisées, mais a fait valoir qu'une action rapide était nécessaire. Dans ce contexte, il a souligné qu'en juillet 2019, le Comité européen des droits sociaux, organe du Conseil de l'Europe, a demandé à l'Italie de prendre des mesures immédiates pour garantir les



droits des Roms au logement, en vue «d'éliminer le risque de préjudice grave et irréparable pour les personnes expulsées» [10]. Cela montre que la situation en Italie ne s'est pas améliorée.

L'évaluation du Médiateur

17. Il incombe à la Commission, en tant que gardienne des traités, de veiller à ce que le droit de l'Union soit respecté au sein de l'Union. La procédure d'infraction est un mécanisme permettant de veiller à ce que les États membres soient mis en conformité avec le droit de l'Union. La Commission engage une procédure d'infraction soit en réponse à une plainte, soit de sa propre initiative.

18. Les plaintes sont importantes pour la Commission car elles l'aident à détecter d'éventuelles lacunes dans l'application du droit de l'Union par les États membres. Même si, en l'espèce, la Commission a commencé à enquêter sur l'affaire avant que le plaignant ne l'ait contactée, la plaignante a manifestement apporté une grande aide à la Commission en ce qui concerne la fourniture d'informations [11]. Le fait que la collecte d'informations s'est révélée difficile en l'espèce signifie que le plaignant et d'autres OSC ont joué un rôle particulièrement important.

19. Le rôle du Médiateur dans ce domaine s'étend au traitement administratif et procédural des affaires d'infraction par la Commission, y compris en ce qui concerne le temps et les raisons des retards éventuels. D'une manière générale, le Médiateur ne constatera une mauvaise administration dans ce contexte que si le délai de traitement de l'affaire par la Commission a été inutilement prolongé à la suite d'une négligence de la part de la Commission ou d'un report non fondé. [12]

20. La Commission a fait valoir, en substance, qu'il était justifié de prendre six (désormais sept) ans pour traiter l'affaire parce qu'elle est particulièrement complexe, tant du point de vue juridique que factuel.

21. Le Médiateur reconnaît la complexité de cette affaire et les efforts déployés par la Commission pour obtenir les éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le droit de l'Union est violé. Il a maintenu des contacts réguliers avec les autorités italiennes et suivi la situation des Roms sur le terrain, suivi de divers développements en Italie et agissant sur les informations reçues des parties prenantes et des OSC concernées. Le Médiateur reconnaît également qu'au lieu de clore l'affaire lorsque la loi italienne pertinente a été annulée, la Commission a choisi de poursuivre son enquête.

22. Après avoir examiné le dossier très important de la Commission dans cette affaire, le Médiateur n'a relevé ni négligence ni report infondé. Plutôt que d'entamer une procédure formelle d'infraction ou de clôturer l'affaire [13], la Commission a choisi de poursuivre son enquête en continuant à suivre la situation (voir point 12 ci-dessus). Il n'appartient pas au Médiateur de deviner que la Commission décide de procéder de la sorte. Le plaignant, pour sa part, se félicite du plan de la Commission visant à recueillir de nouvelles informations actualisées, tout en faisant valoir qu'une action rapide est nécessaire.



23. Ce qui importe, en fin de compte, c'est que la ligne de conduite choisie par la Commission soit la plus efficace pour garantir le respect du droit de l'Union. Le fait que cette affaire porte sur une possible violation grave des droits fondamentaux d'une minorité ethnique dans un État membre de l'UE rend particulièrement important que la Commission prenne des mesures et qu'elle prenne des mesures. Les sept années d'activité de la Commission dans l'affaire correspondent à l'ensemble de la petite enfance d'une personne qui pourrait se retrouver dans le type de situation décrit par le plaignant, entraînant en effet un «*dommage irréparable*» tel que décrit ci-dessus. L'affirmation du plaignant selon laquelle la situation en Italie ne s'est pas améliorée constitue donc un véritable motif de préoccupation.

24. Sur cette base, alors que la Médiatrice n'a constaté aucune mauvaise administration en ce qui concerne le traitement administratif et procédural de l'affaire, elle demande à la Commission, de toute urgence, de s'efforcer de finaliser sa collecte d'informations et d'examiner toutes les options dont elle dispose. À cette fin, la Médiatrice demande à la Commission de l'informer, dans un délai de trois mois, de toute autre mesure qu'elle aura prise dans le cadre de la procédure d'infraction.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

Bien que la Médiatrice n'ait constaté aucune mauvaise administration dans cette affaire, elle demande à la Commission de l'informer, dans un délai de trois mois à compter de la date de la présente décision, de toute autre mesure prise dans le cadre de la procédure d'infraction.

Le plaignant et la Commission européenne seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 13/09/2019

[1] La Commission n'a pas enregistré ce contact en tant que plainte officielle pour infraction.

[2] Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Lien]. En



particulier, le plaignant a fait référence à l'article 2, qui définit la notion de discrimination, et à l'article 3, paragraphe 1, point h), relatif à l'accès et à la fourniture de biens et de services accessibles au public, y compris le logement.

[3] «EU Pilot» est un dialogue informel entre la Commission et l'État membre concerné qui peut avoir lieu avant le lancement d'une procédure formelle d'infraction. De plus amples informations sur EU Pilot sont disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm
[Lien]

[4] Dans le cadre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, chaque État membre de l'UE devrait élaborer une stratégie nationale d'intégration et désigner un «point de contact national pour les Roms» responsable de la stratégie:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en
[Lien]. En Italie, ce point de contact est l'office national de lutte contre la discrimination raciale:
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en
[Lien].

[5] Insatisfaite de son dialogue avec les autorités italiennes dans le cadre de l'EU Pilot, la Commission a transféré l'affaire dans sa base de données sur les infractions. L'affaire a reçu le numéro de référence NIF 2016/2001.

[6] Selon la jurisprudence de l'Union, la Commission doit rassembler des éléments de preuve pour démontrer qu'un État membre manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union.

[7] Le décret Nomad, qui prévoit les expulsions des camps roms, a été déclaré illégal par la Cour de cassation italienne.

[8] À l'appui de son argumentation, la plaignante a fait référence à 24 documents disponibles sur son site Web.

[9] Point 8 de l'annexe de la communication de la Commission 2017/C 18/02 du droit de l'Union: *De meilleurs résultats grâce à une meilleure application* ».

[10] Amnesty International: *Italie: Le Comité du Conseil de l'Europe prend des mesures importantes pour protéger les Roms contre les expulsions forcées*, disponible à l'adresse suivante:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/italy-council-of-europe-committee-takes-important-steps-to-protect-roms/>
[Lien]

Décision du Comité européen des droits sociaux sur la recevabilité et sur des mesures immédiates concernant la plainte 178/2019 *Amnesty International c. Italie*, 4 juillet 2019, disponible à l'adresse suivante:

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en> [Lien]



[11] Dans son enquête d'initiative OI/5/2016/AB, la Médiatrice a salué le fait que la Commission donne le statut de plaignant aux personnes ou organisations qui déposent une plainte dans une affaire sur laquelle la Commission enquête déjà. La Commission a ajouté que les dispositions administratives relatives aux relations avec les plaignants, telles qu'elles figurent à l'annexe de sa communication en la matière, s'appliquent. Voir le point 24 de la décision du Médiateur dans l'affaire OI/5/2016/AB, disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

[12] Voir par exemple les cas: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN et 425/2017/ANA.

[13] Voir la note de bas de page no 9 ci-dessus pour la référence à la communication de la Commission sur la manière dont elle traite les plaintes pour infraction.