

Doc. 14792 Part 3 (IT)
14 janvier 2019

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2018) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Islande et de l'Italie

Rapport d'examen périodique: Italie

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe
(Commission de suivi)

Rapporteur: Sir Roger GALE, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens

Résumé

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi complète ou n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi font l'objet d'un examen périodique régulier par la commission de suivi concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, la commission présente l'examen périodique de l'Italie. La commission a conclu que, dans l'ensemble, l'Italie remplit les obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et que le fonctionnement de ses institutions démocratiques est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cependant, les sujets de préoccupation qui ont été soulevés et les recommandations qui ont été faites à cet égard nécessitent une action rapide par les autorités.

1. Voir également Doc. 14792 [Partie 1](#) et [Partie 2](#).



Sommaire

Page

Exposé des motifs, par Sir Roger Gale, rapporteur	3
1. Introduction	3
2. Démocratie	6
2.1. Système constitutionnel et électoral	6
2.2. Instabilité du système politique	8
2.3. Réforme constitutionnelle et électorale	9
2.4. Liberté des médias	10
2.5. Autonomie locale	12
3. Droits de l'homme	13
3.1. Questions générales en matière de droits de l'homme	13
3.2. Prévention de la torture et autres mauvais traitements	14
3.3. Droits des réfugiés et des migrants	15
3.4. Lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination	20
4. État de droit	22
4.1. Indépendance du pouvoir judiciaire et administration de la justice	22
4.2. Lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée	25
5. Conclusions et recommandations	28
Annexe	31

Exposé des motifs, par Sir Roger Gale, rapporteur

1. Introduction

1. Située dans la partie méridionale de l'Europe, l'Italie – péninsule et îles comprises – s'étend jusqu'au cœur de la mer Méditerranée. D'une superficie totale d'environ 300 000 km², le pays a des frontières terrestres avec l'Autriche, la France, le Saint-Siège, Saint-Marin, la Slovénie et la Suisse. Il compte quelque 60,7 millions d'habitants, dont 80 % de chrétiens catholiques.

2. Forte de l'héritage de l'Empire romain et de la Renaissance, l'Italie s'est unifiée en 1861, sous le roi Victor Emmanuel II, avec la fondation du Royaume d'Italie². Au gouvernement parlementaire s'est substituée en 1922 la dictature fasciste de Benito Mussolini qui a duré une vingtaine d'années, jusqu'à la défaite de l'Italie durant la seconde guerre mondiale après deux ans de guerre civile. Après la libération, la République italienne a été instaurée en 1946 par un référendum populaire à la suite duquel la monarchie a été abolie et la démocratie restaurée.

3. Le pays joue un rôle prépondérant dans la politique régionale et internationale. L'Italie est l'un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe et de la Communauté économique européenne, prédécesseur de l'Union européenne; elle a rejoint l'espace Schengen en 1997 et la zone euro en 1999. Elle a adhéré aux Nations Unies en 1955 et est l'un des membres fondateurs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et de l'Union pour la Méditerranée.

4. L'Italie est la troisième puissance économique de la zone euro et la huitième dans le monde; elle compte parmi les principales puissances du commerce mondial et les plus grands pays exportateurs³. La crise économique et de la dette souveraine n'a pas épargné le pays, dont l'économie est entrée dans une forte récession économique en 2008 puis de nouveau en 2011. Entre 2007 et 2013, le produit intérieur brut (PIB) a chuté de 9 %⁴. Le chômage a atteint 13 % en 2014 et celui des jeunes 43,5 %⁵. La dette souveraine de l'Italie a augmenté pour devenir la troisième du monde⁶ et le ratio dette publique-PIB est passé de 100 % en 2007 à 131,8 % (soit plus de 2 200 milliards d'euros) en 2018⁷. En 2011, les taux d'intérêt de la dette ont augmenté et l'Italie a dû faire face à une dégradation de la note de ses obligations par les agences de notation financière; la Banque centrale européenne (BCE) a dû intervenir pour éviter que la zone euro n'entre dans une crise grave⁸. Les problèmes du système bancaire ont amplifié le repli économique. La crise a également fait ressortir les faiblesses structurelles sous-jacentes du pays⁹ et a renforcé les disparités régionales ainsi que la fracture Nord-Sud, caractéristique de l'économie italienne¹⁰. Des coupes sévères dans les dépenses sociales ont entraîné de grandes inégalités ainsi qu'une aggravation de la pauvreté, provoquant

2. Le *Risorgimento* – l'unification italienne – a démarré en 1815 par le Congrès de Vienne et s'est achevé en 1871 lorsque Rome est devenue la capitale du Royaume d'Italie.

3. Banque mondiale, Indicateurs de développement dans le monde, [Produit intérieur brut 2016](#), 17 avril 2017.

4. Eurostat, comptes nationaux annuels, [Taux de croissance du PIB réel – en volume \(tec00115\)](#).

5. Eurostat, Emploi et chômage (Enquête sur les forces de travail), [Taux de chômage total \(tsdec450\)](#). En 2017, ces taux étaient respectivement 11,2 % et 34,7 % ([Eurostat, tipsun20](#)).

6. La dette publique s'est accumulée durant plusieurs décennies de dépenses massives destinées à redynamiser une économie stagnante. Avec un taux de croissance annuel constamment inférieur à la moyenne de l'Union européenne, l'Italie avait la croissance économique la plus lente de la zone euro.

7. Eurostat, Statistiques des finances publiques, [Dette publique brute \(tsdde410\)](#), et <https://tradingeconomics.com/italy/government-debt-to-gdp>.

8. La BCE a acheté 102,8 milliards d'euros en obligations italiennes en 2011-12 et les banques italiennes ont absorbé 268 milliards d'euros de liquidités émises par la BCE dans le cadre «d'opérations de refinancement à plus long terme» (prêts LTRO).

9. Il s'agit notamment de l'ampleur du secteur public, de la spécialisation dans les secteurs traditionnels, de la faible productivité, du taux d'imposition élevé, de la petite taille des entreprises, de la concurrence limitée, de la corruption élevée et de la paperasserie, de la lenteur des procédures judiciaires et des lacunes du système éducatif.

10. Tandis qu'en 2015 la région du Trentin-Haut-Adige, dans le Nord industriel, avait un PIB par habitant qui s'élevait à 147 % de la moyenne de l'Union européenne des 28, celui de la Calabre, dans le Sud agricole, n'était que de 59 %; quant au taux de chômage, il s'établissait au second trimestre 2017 à 6,6 % au nord contre 19,2 % au sud du pays. Voir: Eurostat, comptes économiques régionaux, [Produit intérieur brut régional \(PPA par habitant en % de la moyenne de l'UE28, par région NUTS 2 \(tgs00006\)\)](#); et l'Institut italien de statistique (Istat), [Il mercato del lavoro, II trimestre 2017](#), 12 septembre 2017.

un certain nombre de mouvements de protestation contre l'austérité entre 2012 et 2014. En 2017, 15,6 % des Italiens vivaient dans une pauvreté relative et 8,4 % dans l'extrême pauvreté¹¹. En 2017, un enfant sur trois était considéré en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale¹².

5. Sous la pression des marchés financiers, de l'Union européenne et du Fonds monétaire international, le Parlement italien a adopté en 2011 deux trains de mesures d'austérité équivalant à plus de 90 milliards d'euros d'économies¹³ et a introduit le principe d'équilibre du budget dans la Constitution¹⁴. L'Italie a par ailleurs adopté un certain nombre de réformes économiques structurelles¹⁵. Selon l'OCDE, l'économie italienne se redresse lentement et les prévisions de croissance du PIB s'établissent à 1 % pour 2017 et 0,8 % pour 2018¹⁶. Le chômage a diminué mais reste élevé et l'activité économique est toujours bien inférieure à son potentiel, et ce en raison des faiblesses structurelles et des suites de la crise. En septembre 2018, un gouvernement de coalition a été formé à la suite des élections de 2018 (voir ci-dessous) et a proposé un projet de budget reflétant (partiellement) les promesses électorales des deux partis de la coalition, parmi lesquelles des réductions d'impôts, l'instauration d'un revenu universel de base et des modifications des retraites. Le projet de budget soumis à la Commission européenne par les autorités italiennes incluait un déficit de 2,4 % du PIB en 2019 (au lieu des 0,8 % prévus précédemment) que les autorités ont présenté comme un élan économique anticyclique pour s'attaquer à l'endettement public de 130 %, soit deux fois plus que la limite fixée par la Commission européenne (60 %). En conséquence, la Commission européenne a rejeté cette proposition le 23 octobre 2018 et demandé aux autorités italiennes de présenter un nouveau projet dans un délai de trois semaines. Suite à l'accord conclu entre le Gouvernement italien avec la Commission européenne, et notamment la limitation du déficit budgétaire à 2,04 % du PIB, le budget 2019 a été adopté le 29 décembre 2018 par le Parlement italien.

6. Cela étant, l'Italie continue de fortement pâtir de la crise des réfugiés et des migrations qui sévit en Europe. Vu la situation géographique du pays et la fermeture progressive d'autres routes migratoires vers l'Union européenne, la Méditerranée centrale est redevenue le principal point d'entrée en Europe pour les réfugiés et les migrants¹⁷.

7. L'Italie entretient une relation privilégiée avec le Saint-Siège¹⁸, qui exerce la souveraineté sur la Cité du Vatican. Les relations bilatérales, complexes voire hostiles par le passé, se sont normalisées avec la ratification des Accords du Latran en 1929¹⁹. En 1947, ceux-ci ont été incorporés dans la Constitution italienne, qui dispose que «[l']État [italien] et l'Église catholique sont, chacun dans son ordre, indépendants et souverains» (article 7). En 1984, les Accords du Latran ont été révisés dans le cadre d'un accord signé entre l'Italie et le Saint-Siège, en vertu duquel le catholicisme romain n'est plus la seule religion d'État en Italie et il est mis fin au financement direct de l'Église par l'État²⁰. En 2012, suite à une enquête de la Commission européenne sur une présomption d'aides publiques illégales, l'Italie a amendé sa législation pour supprimer certaines des exemptions de taxe foncière dont bénéficiait traditionnellement l'Église, afin de se conformer à la législation de l'Union européenne²¹. Bien que le pouvoir de l'Église ait diminué, le catholicisme reste la religion prédominante en Italie et l'Église continue, avec le pape, d'exercer une grande influence sociétale et politique²².

11. www.istat.it/en/archivio/217653, juin 2018.

12. Eurostat, [Enfants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale](#) (tespm040).

13. Les mesures prises sont notamment la diminution des dépenses, l'augmentation des impôts, la réforme des retraites et diverses démarches visant à lutter contre l'évasion fiscale et à renforcer la compétitivité de l'économie.

14. [Loi constitutionnelle n° 1](#) du 20 avril 2012.

15. Il s'agit notamment d'une large réforme structurelle du secteur bancaire et d'une réforme modérée du marché du travail. L'État est venu en aide à sept banques qui étaient en proie à de graves difficultés, notamment la plus vieille banque du pays, Monte dei Paschi di Siena, contribuant ainsi à ce que le secteur financier récupère. Les banques ont en outre commencé à se débarrasser des créances douteuses. Voir: Ecoscope de l'OCDE, [The Italian banking system at a turning point – The Italian View](#), 27 septembre 2017.

16. OCDE, Études économiques de l'OCDE, [Italie, février 2017, Aperçu](#).

17. Cette question sera traitée à la Section 3.3: Droits des réfugiés et des migrants.

18. Le Saint-Siège, en sa qualité de personne morale indépendante, souveraine et non étatique, sujet de droit international à part entière, est le siège de l'Église catholique à Rome et le siège épiscopal du Pape. Il agit et s'exprime au nom de l'Église catholique dans son ensemble, et entretient des relations diplomatiques avec des États et des organisations internationales.

19. Les Accords du Latran consistent en un traité politique dans lequel il est reconnu que l'État de la Cité du Vatican est un État indépendant, en une convention financière par laquelle le Gouvernement italien accepte de compenser la perte des États pontificaux, et en un concordat réglementant les relations entre l'Église catholique et l'État italien.

20. À la place, l'État italien a créé un nouvel impôt très avantageux pour l'Église et lui a accordé des exemptions fiscales de grande ampleur. Voir: Concordatwatch.eu, [Agreement between the Holy See and the Italian Republic, Modifications to the Lateran Concordat](#), 1984.

8. Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Italie a ratifié 131 traités de l'Organisation et en a signé 48 autres sans ratification²³. En février 2017, elle a signé la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son Protocole additionnel (STCE n° 217) ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). Le 1^{er} août 2018, l'Italie a ratifié le Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage (STCE n° 219).

9. L'Italie n'a pas encore ratifié un certain nombre de traités importants:

- dans sa [Résolution 1953 \(2013\)](#), l'Assemblée²⁴ a appelé l'Italie à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ainsi que le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177). Les autorités ont expliqué que, peu de temps avant la signature de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'Italie a adopté en 1999 la Loi n° 482 qui transpose les principes de la Charte dans le système juridique interne. De plus, l'Italie est devenue partie à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) qui a été signée en 1995 et ratifiée en 1997²⁵. La Convention-cadre ainsi que la Loi de 1999 sont actuellement les principaux critères législatifs nationaux pour la protection des minorités linguistiques, y compris pour ce qui concerne leur mise en œuvre²⁶;
- au moment de la rédaction du présent document, le rapporteur ne dispose d'aucune autre information sur une éventuelle ratification de la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 66);
- concernant la ratification des Protocoles n°s 15 et 16 à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n°s 213 et 214), un projet de loi a récemment été soumis au parlement en vue de leur ratification.

10. Ce rapport périodique a été élaboré en application de la [Résolution 2018 \(2014\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2013-septembre 2014), et l'exposé des motifs approuvé par la commission le 17 mars 2015. Il s'appuie sur les constats et conclusions les plus récents des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, sur les rapports de l'Assemblée et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ainsi que, s'il y a lieu, sur des rapports établis par d'autres instances internationales et de la société civile. Je souhaiterais remercier les autorités et les membres de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire qui ont soumis, en novembre 2018, des commentaires détaillés à mon avant-projet de rapport²⁷.

11. Le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise à fournir une analyse des principaux développements intervenus dans le pays sous l'angle des normes et obligations du Conseil de l'Europe. Le rapporteur y met l'accent sur les principales difficultés que rencontre l'Italie en matière de fonctionnement de ses institutions démocratiques et d'administration de la justice, ainsi que sur les questions de respect des droits de l'homme qui sont liées à la crise migratoire.

21. Commission européenne, [Aides d'État: la Commission estime incompatible l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers \(ICI\) accordée aux entités non commerciales et autorise des exonérations modifiées au titre de la nouvelle législation sur l'impôt foncier municipal](#), 19 décembre 2012.

22. *The Guardian*, [Pope Francis defends «traditional» marriage ahead of Italy civil unions vote](#), 23 janvier 2016.

23. Bureau des traités du Conseil de l'Europe, [Statistiques sur les signatures et ratifications: Italie](#). Selon la Constitution italienne, le droit interne doit se conformer aux obligations internationales, notamment aux traités internationaux auxquels l'Italie adhère (article 117).

24. Assemblée parlementaire, [Résolution 1953 \(2013\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2012-septembre 2013), adoptée le 1^{er} octobre 2013.

25. Loi n° 302 du 28 août 1997 portant sur la Ratification et mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, signée à Strasbourg le 1^{er} février 1995.

26. AS/Mon (2018) 22, Commentaires de la délégation italienne à l'avant-projet de rapport d'examen périodique sur l'Italie, 30 novembre 2018.

27. *Ibid.*

2. Démocratie

2.1. Système constitutionnel et électoral

12. L'Italie est une République parlementaire dont le pouvoir se divise en trois branches: l'exécutif, le législatif, le judiciaire. L'actuelle Constitution italienne a été rédigée au lendemain de la seconde guerre mondiale afin d'écarter tout risque de restauration d'une dictature²⁸. Elle a instauré à cet effet un système constitutionnel dans lequel l'exécutif est faible et politiquement responsable devant un parlement bicaméral fort.

13. Le Président de la République est le chef de l'État. Il est élu par les deux chambres du parlement conjointement pour un mandat de sept ans. Il représente l'unité nationale et est le garant de la Constitution. Séparé de toutes les branches du pouvoir, il garantit l'équilibre des pouvoirs et est habilité à dissoudre le parlement²⁹. Il nomme les ministres proposés par le Premier ministre, procède aux nominations à vie d'un nombre limité de Sénateurs non élus et préside le Conseil supérieur de la magistrature et, en sa qualité de chef des armées, le Conseil suprême de la Défense. Le Président assume également d'autres tâches et prérogatives protocolaires et honorifiques. Le Président en fonction est Sergio Mattarella, qui a succédé en janvier 2015 à Giorgio Napolitano³⁰.

14. Le pouvoir exécutif est exercé collégialement par le Conseil des ministres. Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre, dont le titre officiel est celui de «Président du Conseil des ministres». Le Premier ministre et, sur sa proposition, les autres ministres, sont nommés par le Président de la République, mais leur désignation doit être approuvée par les deux chambres du parlement, dont ils doivent obtenir la confiance³¹. Chacune des deux chambres a la possibilité de destituer le gouvernement par motion de censure. Le Premier ministre mène la politique générale du gouvernement et en assume la responsabilité. Paolo Gentiloni a été nommé Premier ministre en décembre 2016, son rôle se limitant à la gestion des affaires courantes depuis la défaite de la coalition gouvernementale lors des élections législatives du 4 mars 2018. Giuseppe Conte a ensuite été nommé Premier ministre et a prêté serment en juin 2018.

15. Le pouvoir législatif est confié au parlement, qui se compose de la Chambre des députés, dont les 630 membres sont élus par scrutin national, et du Sénat de la République, dont les 315 membres sont élus par scrutin régional. Les deux chambres sont élues simultanément pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct. Le parlement guide l'action du gouvernement, sur lequel il exerce un contrôle³².

16. Le Parlement italien se caractérise par un système de «bicaméralisme parfait»: les deux chambres ont des pouvoirs égaux et des fonctions identiques. Le choix d'avoir un Sénat fort a été fait pour garantir une représentation adéquate d'intérêts régionaux contradictoires tout en réduisant le risque que l'exécutif ou la Chambre des députés aient trop de pouvoir. Une particularité du Sénat tient au fait que certains de ses membres en font partie à vie, soit sur nomination (cinq à l'heure actuelle) soit de droit³³.

17. Toutefois, ce chevauchement des fonctions des deux chambres a été très critiqué car il ralentit les processus, toutes deux ayant un droit de veto sur les projets de loi ce qui entrave la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes de grande ampleur et hautement nécessaires. En outre, les gouvernements qui se sont succédé ont eu fréquemment recours à la faculté de prendre des décrets pour éviter de trop longs débats – lesquels peuvent durer plusieurs années³⁴ – dans les deux chambres, entravant ainsi les compétences législatives du parlement³⁵. Les autorités ont toutefois souligné que, lors de la 16^e législature, 70% des projets de loi initiés par le parlement, 85% des projets de loi initiés par le gouvernement, et 88% des décrets-lois (adoptés en cas de nécessité et d'urgence) ont été approuvés après une seule lecture dans

28. La [Constitution de la République italienne](#) a été promulguée le 22 décembre 1947 par l'Assemblée constituante et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948. En vertu de la Constitution, la forme républicaine du gouvernement ne peut être modifiée.

29. Il existe a contrario une procédure de destitution en vertu de laquelle le parlement réuni en congrès peut destituer le Président à la majorité absolue, pour haute trahison et violation de la Constitution.

30. En avril 2013, Giorgio Napolitano, qui était en fonction depuis 2006, a accepté de briguer un nouveau mandat pour tenter de dénouer l'impasse dans laquelle se trouvait le parlement depuis l'élection générale de 2013 et de résoudre la crise politique. C'était la première fois dans l'histoire de la République italienne qu'un Président était réélu pour un second mandat.

31. Le Premier Ministre est habituellement le dirigeant du parti qui obtient le plus de sièges à la Chambre des députés.

32. Les membres du gouvernement ont l'obligation d'assister aux sessions des deux chambres s'ils y sont appelés. À l'inverse, ils ont le droit d'être entendus chaque fois qu'ils le demandent.

33. Les [sénateurs à vie](#) (*Senatori a vita*) sont les anciens Présidents de la République, qui sont sénateurs de droit, et cinq citoyens maximum, nommés par le Président pour leurs très hauts mérites dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire.

chaque chambre. Depuis 2015, le nombre de décrets-lois émis dans des conditions d'urgence a diminué (passant de 25 en 2013 à 13 entre le 1^{er} janvier 2017 et le 22 mars 2018). Pour les autorités, ce renversement de tendance peut résulter de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 32 de 2014³⁶, et des déclarations faites par les Présidents de la République M. Napolitano et M. Mattarella en 2013 et 2015 respectivement sur ce sujet.

18. Après la seconde guerre mondiale, l'Italie a mis en place un système électoral à la proportionnelle, qui a été remplacé au début des années 1990 par un système mixte alliant différentes dispositions électorales pour les deux chambres. En 2005, une nouvelle réforme a introduit un système complexe favorisant les petits partis et encourageant les grands à former des coalitions³⁷. Celui-ci a par ailleurs conduit à ce que les deux chambres aient des majorités différentes et donc à la formation de parlements sans majorité. Pour garantir la constitution d'une majorité gouvernementale à la Chambre des députés, une prime de majorité était accordée au parti ou à la coalition ayant obtenu le plus de voix lors des scrutins nationaux à la proportionnelle³⁸. En octobre 2017, le parlement a adopté une loi électorale qui a instauré un système mixte de représentation majoritaire et de représentation proportionnelle lors d'un scrutin unique (voir ci-dessous).

19. Le 28 décembre 2017, le Président Mattarella a dissous le parlement et convoqué des élections générales pour le 4 mars 2018. La coalition de centre droit formée par Forza Italia, parti de l'ancien Premier ministre Silvio Berlusconi³⁹, Lega⁴⁰ et le parti radical de droite Fratelli d'Italia ont remporté les élections avec le Mouvement 5 étoiles (M5S, pour Movimento 5 Stelle), dirigé par Luigi Di Maio, qui s'est présenté seul et est arrivé en deuxième position. Toutefois, le Mouvement 5 Étoiles apparaît comme étant la force politique la plus importante d'Italie. Au cœur de la coalition de centre droit, Lega a supplanté Forza Italia, ce que nombre de commentateurs ont considéré comme une défaite sans appel pour l'ancien Premier ministre Berlusconi⁴¹. Le grand perdant de ces élections est la coalition de centre gauche menée par l'ancien Premier ministre Matteo Renzi, qui a perdu les deux tiers de ses sièges à la Chambre des députés et la moitié de sa représentation au Sénat. Toutefois, aucun parti n'a remporté la majorité et le parlement se retrouve donc une nouvelle fois sans majorité.

20. Au terme des négociations entre les partenaires de la coalition, Giuseppe Conte, un universitaire novice en politique, a été sollicité pour devenir Premier ministre le 21 mai 2018. Le Président de la République Sergio Mattarella s'est cependant opposé à la formation d'un gouvernement incluant Paolo Savona en tant que ministre des Finances, en raison des positions eurosceptiques de M. Savona. Le Président a affirmé qu'une telle nomination pouvait créer une incertitude dans l'économie italienne et, à terme, amener l'Italie à sortir de la zone euro. Le 31 mai 2018, un accord a été trouvé entre les membres de la coalition pour nommer Giovanni Tria au ministère de l'Économie, ce qui a conduit, le 1^{er} juin 2018, à la formation du gouvernement dirigé par Giuseppe Conte et à la nomination du dirigeant de la Lega, Matteo Salvini, en tant que ministre de l'Intérieur et de celui du Mouvement 5 Étoiles, Luigi Di Maio, en tant que ministre du Travail et du Développement économique, tous deux avec le rang de vice-Premiers ministres⁴².

21. Lors des élections locales de juin 2018, la Lega, formant alors une coalition avec Forza Italia et Fratelli d'Italia, a confirmé sa popularité et remporté les élections municipales dans plusieurs bastions du Parti démocratique de centre-droit en Toscane (Sienne, Pise et Massa)⁴³. Le Mouvement 5 Étoiles l'a emporté à Imola (Émilie-Romagne) et Avellino (Campanie).

34. En application de l'article 77 de la Constitution, le gouvernement peut adopter, dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, un décret provisoire qui doit être converti en loi et adopté par le parlement dans les 60 jours pour avoir force de loi. À contrario, le gouvernement peut adopter un décret ayant valeur de loi sous sa propre autorité une fois que le parlement lui a expressément délégué son autorité législative en vertu d'une loi d'habilitation.

35. Les conditions de nécessité et d'urgence exigées par la Constitution et la loi ne sont pas fréquemment réunies. Étant donné que le gouvernement détient habituellement la majorité au parlement, ce dernier se contente d'enregistrer ou d'amender des décrets-lois.

36. La Cour constitutionnelle a confirmé le principe affirmé pour la première fois dans le jugement No 22 du 2012, et a déclaré inconstitutionnelles les dispositions incluses dans la procédure d'édiction des décrets-lois qui ne sont pas liées au contenu original. AS/Mon (2018) 22.

37. [Loi n° 270/2005](#).

38. La coalition ou le parti ayant recueilli le plus de voix mais pas la majorité absolue obtient automatiquement 55 % des sièges.

39. [Forza Italia](#) (FI) a été fondé en 1993. Le parti a fusionné avec l'Alliance nationale pour former le Peuple de la liberté en 2008/09, puis a été refondé en 2013.

40. Autrefois appelé «Ligue du Nord» et sécessionniste, le parti a supprimé la référence au Nord dans son nom pour souligner sa transformation en un parti nationaliste italien, mené par Matteo Salvini.

41. www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/mar/05/italian-elections-2018-full-results-renzi-berlusconi.

42. www.theguardian.com/world/2018/may/31/italys-populist-leaders-strike-deal-resurrect-coalition.

43. www.ft.com/content/e8c3476a-7844-11e8-bc55-50daf11b720d.

2.2. Instabilité du système politique

22. Les spécificités des systèmes constitutionnel et électoral de la République italienne susmentionnés ont pour conséquence l'instabilité notoire du système politique et de ses institutions, instabilité qui hante la politique italienne depuis des décennies. Au cours des 71 ans qui se sont écoulés depuis l'adoption de la dernière Constitution, 42 Premiers ministres et 64 gouvernements se sont succédé, chacun restant au pouvoir en moyenne un peu plus d'un an. Depuis les élections générales de 2013, il y a eu trois Premiers ministres différents⁴⁴. Le pays a souvent été décrit comme étant «ingouvernable»⁴⁵.

23. Le bicaméralisme italien pousse notamment les gouvernements à avoir souvent recours au vote de confiance pour éviter de longs débats et un veto parlementaire sur des réformes importantes⁴⁶. En revanche, ils sont régulièrement contraints de démissionner après une motion de censure de l'une ou l'autre des deux chambres⁴⁷. Bien qu'il soit courant que la chambre basse ait le droit de déposer des motions de censure, il n'y a qu'en Italie que les deux chambres ont le droit de le faire. Cette possibilité est largement perçue comme un défaut du système parlementaire italien car elle augmente le risque d'instabilité gouvernementale⁴⁸. Les autorités ont toutefois souligné que, dans l'histoire des parlements républicains, seuls deux gouvernements ont démissionné à la suite d'un débat parlementaire qui a débuté par une communication du premier ministre et s'est terminé par un vote de censure: le premier gouvernement Prodi (1998) et le deuxième gouvernement Prodi (2008)⁴⁹. En outre, l'Italie a un système de partis fragmenté, associé à une alternance régulière de majorité, ce qui renforce le potentiel d'instabilité gouvernementale⁵⁰.

24. Le système politique a été affaibli par un certain nombre de crises politiques. Le paysage politique de la République italienne, longtemps dominé par les démocrates-chrétiens⁵¹, a subi un bouleversement considérable au début des années 1990, lorsque l'opération *mani pulite* («mains propres») a exposé au grand jour la corruption endémique qui régnait aux plus hauts niveaux de la scène politique et du monde des affaires: les scandales «*tangentopoli*». Ceux-ci impliquaient tous les grands partis politiques dans des affaires de financement illégal et ont suscité une crise politique majeure qui a entraîné la chute du système de *partitocrazia*⁵². Par la suite, un système de partis bipolaire s'est mis en place avec une alternance entre coalitions de centre droit et de centre gauche. Le nouveau système politique, dominé par Berlusconi, un magnat des médias qui s'est retrouvé embourbé dans un nombre incalculable de scandales, accusé de corruption et condamné pour fraude fiscale⁵³, n'a fait qu'entamer davantage la confiance du public dans les élites politiques. Les autorités ont réfuté cette analyse, en expliquant qu'en dépit de fréquents changements de gouvernement, le système politique italien s'est révélé stable: au cours de la dite «première République», malgré les remaniements ou les changements fréquents du gouvernement, la classe politique elle-même a maintenu un degré élevé de continuité, puisque tous les gouvernements avaient une majorité chrétienne démocrate. Au cours de la dite «deuxième République», à l'exception des 11^e et 12^e législatures⁵⁴, tous les autres gouvernements ont été dirigés par la coalition qui a remporté les élections, en alternant généralement entre les deux principaux blocs⁵⁵.

44. L'ancien premier ministre Silvio Berlusconi a démissionné du gouvernement qu'il a présidé en 2011. Le gouvernement de Berlusconi a été remplacé par le gouvernement Monti (un exécutif technocratique), qui après les élections législatives de 2013 a été succédé à son tour par trois gouvernements dirigés par les premiers ministres représentant le centre-gauche (Letta, Renzi et Gentiloni), et après les élections législatives du 4 mars 2018, par le gouvernement Conte. AS/Mon (2018) 22

45. Voir, par exemple, *The New York Times*, [For Italy, a Possible Path Out of Political Instability](#), 19 janvier 2014, ou *La Repubblica*, [Boost for Grillo: Italy ungovernable](#), 26 février 2013.

46. Par exemple, le gouvernement de Paolo Gentiloni, en octobre 2017, a sollicité huit votes de confiance pour la nouvelle loi électorale. Voir: Politico, [Italian parliament approves controversial electoral law](#), 26 octobre 2017.

47. Ce fut par exemple le cas lorsque le gouvernement de Romano Prodi a été renversé en janvier 2008.

48. University College of London, The Constitution Unit, [More than just populism: Renzi, the Italian Senate referendum and the perils of second chamber reform](#), 15 décembre 2016.

49. AS/Mon (2018) 22.

50. Cela s'est produit en novembre 2011 et en décembre 2012, lorsque Berlusconi et Monti ont été contraints de démissionner de leur poste de Premier ministre après avoir perdu la majorité.

51. La démocratie-chrétienne (Democrazia Cristiana, DC) était un parti centriste fourre-tout créé en 1943 et dissous en 1994.

52. L'enquête judiciaire nationale sur la corruption politique a visé plusieurs anciens premiers Ministres et des milliers d'hommes d'affaires et de responsables politiques, parmi lesquels plus de 200 députés et de 400 conseillers municipaux. En conséquence, les grands partis qui avaient dominé le processus politique jusqu'alors ont tous disparu.

53. En 2013, la Cour de Cassation a confirmé la condamnation de Silvio Berlusconi, en 2012, à quatre ans d'emprisonnement pour fraude fiscale au profit de Mediaset, peine qui a été commuée en un an de travaux d'intérêt général à cause de son âge. Le Sénat l'a expulsé du parlement et une interdiction d'exercer une fonction publique pendant cinq ans a été prononcée contre lui, peine qu'il conteste actuellement devant la Cour européenne des droits de l'homme – voir [Audience de Grande Chambre dans l'affaire Berlusconi c. Italie](#), 22 novembre 2011.

2.3. Réforme constitutionnelle et électorale

25. Une tentative visant à réformer radicalement la Constitution en renforçant le rôle du Premier ministre et en réduisant les pouvoirs du Sénat et du Président a été bloquée par référendum en 2006⁵⁴. Plusieurs initiatives antérieures destinées à réformer le système politique italien ont également échoué⁵⁵. En 2012, un amendement à la Constitution italienne exigeant des budgets équilibrés est entré en vigueur, pour se conformer au chapitre sur le Pacte fiscal du Traité de l'Union européenne sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire.

26. Matteo Renzi, qui est devenu en février 2014 le plus jeune Premier ministre d'Italie, a proposé plusieurs changements radicaux du système politique, parmi lesquels une réforme constitutionnelle et électorale majeure ayant pour objet d'assurer une plus grande stabilité des institutions du système politique italien. En décembre 2013, la Cour constitutionnelle italienne a jugé la loi électorale de 2005 partiellement inconstitutionnelle⁵⁶. Par la suite, en 2015, une nouvelle loi électorale, portant seulement sur la Chambre des députés, a été adoptée par le Parlement italien⁵⁷. Elle prévoyait un système électoral en grande partie majoritaire, avec un premier tour basé sur la représentation proportionnelle à scrutin de liste ouverte – corrigée en fonction d'une prime de majorité et avec un seuil électoral de 3 % – et un deuxième tour de scrutin organisé sous certaines conditions⁵⁸. Toutefois, en janvier 2017, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnels divers éléments de la loi électorale de 2015 portant sur la Chambre des députés⁵⁹. Par la suite, en octobre 2017, les deux chambres du parlement ont adopté une nouvelle loi électorale⁶⁰ prévoyant un système mixte de représentation majoritaire et proportionnelle à un seul tour⁶¹, avec un seuil d'entrée à la Chambre des députés de 3 % pour les partis uniques et de 10 % pour les coalitions; un système similaire a été mis en place pour le Sénat. Ces modifications apportées au système électoral favorisent la formation de grandes coalitions gouvernementales moyennant un marchandage politique mais ils renforcent le risque qu'un parlement se retrouve sans majorité ou avec une majorité instable. Il n'est donc par certain que ces changements permettront de résoudre les problèmes chroniques d'instabilité gouvernementale que connaît l'Italie⁶⁴.

27. Les principaux éléments de la réforme constitutionnelle prévue visaient à réduire fortement les pouvoirs du Sénat, à ramener le nombre de sièges de 315 à 100, et à ce que les sénateurs, actuellement élus au suffrage direct, soient élus au suffrage indirect par les représentants des régions. Il est essentiel de noter qu'avec les réformes proposées le gouvernement n'aurait plus été obligé d'obtenir la confiance du Sénat, celui-ci n'aurait plus eu la possibilité de déposer de motion de censure contre le gouvernement, et le droit de veto législatif du Sénat aurait été considérablement affaibli⁶⁵. Avec la nouvelle loi électorale, la réforme

54. Il s'agissait de deux «courtes» législatures de deux années chacune, conduites essentiellement par des gouvernements techniques.

55. 13^e législature: 4 gouvernements de centre-gauche; 14^e législature: 2 gouvernements de centre-droit; 15^e législature: 1 gouvernement du centre-gauche; 16^e législature: 1 gouvernement de centre-gauche et 1 gouvernement technocratique; 17^e législature: trois gouvernements de centre-gauche). AS/Mon (2018) 22.

56. Dans le cadre de la proposition de réforme constitutionnelle de 2006, le Premier ministre était habilité à dissoudre le parlement, à nommer et destituer les Ministres et à définir l'orientation générale de la politique gouvernementale. Voir: BBC, [Italy resoundingly rejects reform](#), 26 juin 2006.

57. *The Journal of Legislative Studies*, [The Italian Senate](#), volume 8, 2002 – numéro 3, p. 67-78.

58. La Cour constitutionnelle a particulièrement critiqué – et supprimé – le système de prime de majorité, laquelle était attribuée automatiquement, sans qu'il soit nécessaire d'atteindre un certain seuil, ainsi que les dispositions en matière de liste bloquée. Voir: Cour constitutionnelle, [Sentenza 1/2014](#), décision du 4 décembre 2013.

59. Loi n° 52/2015. La décision d'introduire une nouvelle loi électorale ne concernant que la chambre basse a été prise en prévision de la réforme constitutionnelle, qui aurait éliminé les élections directes des sénateurs.

60. La loi de 2015 prévoyait une prime de majorité octroyée de la façon suivante: 55 % des sièges accordés au parti ou à la coalition remportant plus de 40 % des suffrages, les autres sièges étant attribués à la proportionnelle. Si aucun parti ni aucune coalition n'atteignait ce pourcentage, un deuxième tour était organisé entre les deux vainqueurs du premier tour. Voir: University College of London, The Constitution Unit, [More than just populism: Renzi, the Italian Senate referendum and the perils of second chamber reform](#), 15 décembre 2016.

61. La Cour constitutionnelle a notamment jugé inconstitutionnel le système à deux tours car il aurait permis à un parti d'arriver au second tour de scrutin sans avoir atteint de seuil, ce qui irait à l'encontre de la volonté des électeurs et reviendrait à accorder une prime de majorité sans avoir fixé d'exigences minimales. Voir: Cour constitutionnelle, [Sentenza 35/2017](#), décision du 25 janvier 2017.

62. Loi n° 165/2017. La loi est entrée en vigueur le 12 novembre 2017.

63. 225 députés seront élus directement pour représenter une circonscription électorale et 386 indirectement sur la base des listes des partis.

64. *Politico*, [Italian parliament approves controversial electoral law](#), 26 octobre 2017.

65. University College of London, The Constitution Unit, [All you need to know about the Italian constitutional referendum](#), 13 octobre 2016.

constitutionnelle aurait complètement transformé la nature du système politique italien⁶⁶. Même si les deux chambres ont voté en faveur de la réforme constitutionnelle en 2016, celle-ci n'a pas obtenu la majorité requise des deux tiers pour éviter un référendum constitutionnel.

28. Le 4 décembre 2016, après une campagne longue et très personnalisée, qui a transformé le référendum en un vote de sanction contre le gouvernement, la réforme constitutionnelle proposée a été rejetée par 59 % des voix. Le Premier ministre Renzi a démissionné le 7 décembre et a été remplacé par son ministre des Affaires étrangères, Paolo Gentiloni.

2.4. Liberté des médias

29. La liberté d'expression et des médias est garantie par la Constitution et globalement respectée. Toutefois, et bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises, Freedom House considérait en 2017 qu'en Italie la liberté des médias n'était que partielle, avec un score de 31 sur 100 en matière de liberté de la presse⁶⁷. À l'évidence, plusieurs problèmes entravent de longue date la liberté des médias et n'ont pas encore reçu une solution adéquate.

30. Après la libéralisation du secteur des médias dans les années 1990, la propriété des médias s'est fortement concentrée, et l'est encore à ce jour. Les médias audiovisuels sont dominés par deux géants: la société publique *Radiotelevisione Italiana* (RAI), et *Mediaset*, société privée appartenant à Silvio Berlusconi. À elles deux, elles exploitent la quasi-totalité des grandes chaînes de télévision publiques et privées du pays. Étant donné qu'environ 80 % de la population s'informe semble-t-il quotidiennement à la télévision⁶⁸ – le taux le plus élevé dans l'Union européenne – cette concentration de la propriété est préoccupante, tout particulièrement dans le contexte italien où les diffuseurs, notamment publics, entretiennent habituellement des liens étroits avec les forces et personnalités politiques et où il n'existe pas de réglementation en matière de conflit d'intérêts⁶⁹. Les autorités italiennes ont souligné qu'à leur avis, ces questions ont été abordées dans la Loi consolidée de 2005 sur les médias, l'audiovisuel et les services radiophoniques (TUSMAR), qui a établi le système de communications intégrées, a fixé des limitations spécifiques pour empêcher l'émergence de positions dominantes dans le système de communications intégrées, et a réglementé la nomination des membres de l'autorité de communication (AGCOM), qui sont maintenant tous des professeurs d'université ou hauts fonctionnaires d'État avec l'expérience dans les domaines de communications ou de la concurrence. La loi n° 215 du 20 juillet 2004 – également connue sous le nom de «Loi Frattini» – contient des dispositions sur les conflits d'intérêts, établit les règles de règlement de ces conflits et veille à ce que tous les titulaires de charge publique, dans l'exercice de leurs fonctions, aient pour seul objectif le maintien et la protection des intérêts publics. L'autorité de la concurrence et du marché et l'AGCOM évaluent la présence de conflits d'intérêts⁷⁰.

31. Des inquiétudes concernant l'autonomie de la RAI ont été exprimées après la nomination de Marcello Foa⁷¹ à sa présidence en septembre 2018, malgré les réticences du syndicat des journalistes. Cette nomination a été possible grâce au soutien du dirigeant de Forza Italia, Silvio Berlusconi, qui a accepté de ne pas s'y opposer au sein de l'organe parlementaire responsable de la surveillance du radiodiffuseur public, après qu'un accord a été conclu avec les forces de centre-droit pour présenter plusieurs candidats communs lors des prochaines élections régionales.

32. Suite à un arrêt de 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme⁷², l'Italie a défini un cadre législatif et réglementaire relatif à l'octroi des licences de radiodiffusion ainsi qu'à la cession et à l'abandon de la propriété des sociétés de télévision, et ce afin de garantir un pluralisme effectif des médias⁷³. Ces nouvelles règles n'ont toutefois pas réduit substantiellement la concentration de la propriété, et la désignation

66. University College of London, The Constitution Unit, [More than just populism: Renzi, the Italian Senate referendum and the perils of second chamber reform](#), 15 décembre 2016. Certains spécialistes du droit constitutionnel ont estimé que la réforme risquait de menacer l'équilibre constitutionnel des pouvoirs et donc de créer de nouveaux dysfonctionnements du système institutionnel. Voir: La Stampa, [Il documento di 50 costituzionalisti sulla riforma costituzionale](#), 22 avril 2016.

67. Freedom House, *Freedom of the Press 2017*, [Italie](#), 28 avril 2017.

68. www.bbc.com/news/world-europe-17433146.

69. Rapport de l'Assemblée, «L'état de la liberté des médias en Europe», [Doc. 13078](#).

70. Des explications détaillées ont été fournies par les autorités, voir AS/Mon (2018) 22.

71. Marcello Foa est perçu comme un journaliste eurosceptique, défendant des positions anti-gays, anti-immigration, anti-vaccins et pro-russes, qui a à de multiples reprises relayé des informations mensongères, notamment sur Hillary Clinton lors de la campagne électorale américaine. www.theguardian.com/world/2018/sep/26/fake-news-journalist-made-chair-of-italys-state-broadcaster.

72. [Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie](#), Requête n° 38433/09, arrêt du 7 juin 2012 (Grande Chambre).

73. Comité des Ministres, [Résolution CM/ResDH\(2017\)104](#), 5 avril 2017.

des membres de la nouvelle autorité est en réalité à caractère politique et basée sur leur affiliation à un parti⁷⁴. De nouvelles initiatives ont été récemment lancées pour réformer le diffuseur public et améliorer son indépendance, son efficacité et sa viabilité, notamment une modification de sa structure de gouvernance et l'introduction d'un nouveau système de perception de la redevance télévisuelle. La délégation italienne a souligné que, dans le précédent parlement, la Chambre des députés avait approuvé, en première lecture, une mesure introduisant de nouvelles règles en matière de conflits d'intérêts, mais le débat s'est enlisé au Sénat. Une nouvelle révision de ces règles est actuellement incluse dans le contrat gouvernemental qui a été signé par la Ligue et le Mouvement 5 Étoiles après les élections 2018⁷⁵.

33. La diffamation reste une infraction pénale en Italie, passible d'une amende ou d'une peine de prison allant jusqu'à six mois⁷⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a régulièrement condamné l'Italie pour avoir imposé des sanctions pénales disproportionnées dans les cas de diffamation, notamment des peines d'emprisonnement, à des journalistes et des éditeurs⁷⁷. En 2013, sur demande de l'Assemblée⁷⁸, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a rendu un avis sur la législation italienne relative à la diffamation dans lequel elle a invité instamment les autorités à modifier le Code pénal afin de garantir le principe de proportionnalité des sanctions et d'éviter un effet intimidant sur la liberté des médias⁷⁹.

34. Plusieurs projets visant à amender la législation relative à la diffamation sont actuellement examinés au Parlement italien. En 2015, la Chambre des députés a proposé de supprimer les peines de prison pour les journalistes dans les affaires de diffamation⁸⁰, mais en 2016 le Sénat a proposé de relever la peine maximum de six à neuf ans de prison lorsque la diffamation vise des responsables politiques, des juges ou des fonctionnaires. Après de vives critiques sur la scène internationale, notamment de la part du Commissaire aux droits de l'homme, cette proposition a été retirée⁸¹. Le projet de loi est actuellement bloqué au Sénat. Aussi, au moment de la rédaction du présent document, la législation italienne relative à la diffamation n'est pas conforme aux normes européennes⁸².

35. En conséquence, les tribunaux italiens continuent de prononcer des peines de prison pour diffamation. Selon l'organisation *Ossigeno per l'Informazione*, 475 journalistes ont été condamnés pour diffamation en 2015 et 155 peines de prison ont été prononcées⁸³. Dans la pratique, les peines de prison sont prononcées avec sursis ou ne sont pas appliquées. Toutefois, comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme, le fait que la diffamation continue d'être passible de sanctions pénales et que des personnalités publiques soient prêtes à user de cette possibilité pour étouffer les critiques entrave la liberté des médias en Italie⁸⁴.

74. L'Autorité pour les garanties dans les communications (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – AGCOM), entité administrative indépendante, est responsable de l'octroi des licences ainsi que de la réglementation et du contrôle des médias audiovisuels.

75. AS/Mon (2018) 22.

76. Selon les articles 595 à 597 du [Code pénal](#), la diffamation est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement allant de six mois à trois ans lorsque l'auteur a agi publiquement ou via la presse. La peine est alourdie lorsque la diffamation vise un corps politique, administratif ou judiciaire par rapport à la peine encourue lorsque la diffamation vise des personnes privées. La diffamation est aussi considérée comme une infraction pénale au sens de l'article 13 de [la loi n° 47/1948](#) et est passible d'une amende ou d'une peine allant de six mois à six ans de prison si elle est commise dans la presse et contient une accusation.

77. Dans les deux cas, la Cour a jugé que la nature et la sévérité des peines imposées – l'emprisonnement – ont, même lorsqu'elles sont prononcées avec sursis, un effet intimidant qui, en l'absence de circonstances exceptionnelles, constitue une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression des requérants. Voir: [Belpietro c. Italie](#), Requête n° 43612/10, arrêt du 24 septembre 2013, et [Ricci c. Italie](#), Requête n° 30210/06, arrêt du 8 octobre 2013.

78. Assemblée parlementaire, [Résolution 1920 \(2013\)](#) sur l'état de la liberté des médias en Europe, 24 janvier 2013.

79. Commission de Venise, [Avis n° 715/2013 sur la législation italienne relative à la diffamation](#), 9 décembre 2013, paragraphes 35-76, 79 et 82-87.

80. Bien que la Commission de Venise ait globalement bien accueilli le projet de loi, celui-ci maintient la possibilité d'engager des poursuites pénales pour diffamation, il augmente les sanctions pécuniaires et ne contient aucune mesure dissuasive efficace visant à éviter les abus: toutes ces mesures risquent de paralyser l'exercice de la liberté des médias. Voir: [Defamation in Italy: a draft law to be changed](#), Lettre ouverte conjointe du Commissaire aux droits de l'homme, du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, publiée dans *Il Corriere della Sera*, 8 juin 2014.

81. Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, [Un projet de loi entend aggraver les sanctions pénales pour diffamation](#), 27 mai 2016 (mise à jour: 13 septembre 2016); et ministère des Affaires étrangères, [Italy's remarks on freedom of opinion and expression and the situation of journalists](#), 10 juin 2016.

82. Commission de Venise, [Opinion n° 715/2013 on the Legislation on Defamation of Italy](#), 9 décembre 2013; et Ossigeno per l'informazione, [The defamation bill towards a dead end in Senate](#), 23 février 2017.

83. Ossigeno per l'Informazione, [Taci o ti quereloi](#), octobre 2016.

84. [Defamation in Italy: a draft law to be changed](#), Lettre ouverte conjointe, *op. cit.*

36. Les journalistes italiens font régulièrement l'objet d'intimidations, menaces (y compris de mort) et agressions physiques de la part des réseaux de criminalité organisée. En 2016, 62 journalistes auraient reçu des menaces orales ou écrites, 57 auraient été physiquement agressés et quatre auraient subi des dommages matériels. En conséquence, 20 journalistes vivent à l'heure actuelle sous protection policière permanente⁸⁵. La situation a toutefois évolué positivement en 2016 lorsque le Parlement italien a approuvé la proposition de la Commission parlementaire antimafia d'inclure dans le Code pénal de nouvelles circonstances aggravantes pour les infractions commises par la mafia contre les journalistes⁸⁶.

2.5. Autonomie locale

37. L'Italie est un pays unitaire et décentralisé, subdivisé en 20 régions. Celles-ci sont à leur tour divisées en 96 provinces et 14 métropoles, elles-mêmes subdivisées en plus de 8 000 communes. L'autonomie locale est fermement établie. La Constitution italienne reconnaît le principe d'autonomie locale et exige l'établissement pour chaque région de statuts définissant leur organisation et leur fonctionnement. Les 15 régions qui ont un statut «ordinaire» n'ont qu'une autonomie très limitée tandis que les cinq autres ont un statut «autonome» spécial qui leur confère davantage de compétences législatives, administratives et financières⁸⁷. D'aucuns ont affirmé que les régions ayant un statut «autonome» spécial étaient plus vulnérables face à la corruption et davantage susceptibles d'être infiltrées par la criminalité organisée. Lors des réformes constitutionnelles de 2001, les régions ayant un statut ordinaire se sont vu attribuer des compétences accrues en matière de fiscalité, d'éducation et dans d'autres domaines expressément mentionnés dans la Constitution, mais deux grands projets de réforme ont toutefois été rejetés lors des référendums constitutionnels de 2006 et de 2016⁸⁸.

38. Les divisions historiques entre régions italiennes en matière économique et culturelle sont profondes, comme l'atteste l'existence de nombreux partis politiques régionalistes et régionaux. Même si les revendications sécessionnistes ne semblent plus être en tête des priorités politiques, les identités régionales restent fortes⁸⁹ et les dirigeants et partis politiques régionaux plaident régulièrement en faveur d'une plus grande autonomie des régions⁹⁰. Aussi n'y a-t-il pas de consensus à l'échelon national sur les futures réformes du système de démocratie locale et régionale.

39. Dans son troisième rapport de suivi sur l'Italie, en octobre 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe avait salué les réformes destinées à favoriser la décentralisation et à renforcer l'efficacité politique et financière des collectivités territoriales⁹¹. Il s'est en outre dit préoccupé notamment par les coupes budgétaires et la réduction du soutien étatique qu'ont entraîné des mesures d'austérité et qui ont eu des incidences disproportionnées sur les collectivités territoriales. Le Congrès a invité instamment les autorités italiennes à revoir le calcul des coupes budgétaires et à lever les contraintes financières imposées aux collectivités locales afin que ces dernières aient assez de ressources financières et humaines pour exercer leurs responsabilités. Il a recommandé aux autorités italiennes de veiller à une plus grande autonomie budgétaire des régions ayant un statut ordinaire afin de réduire l'écart entre celles-ci et les

85. Freedom House, Freedom of the Press 2017, [Italie](#), 28 avril 2017. Voir aussi: Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, [Des journalistes italiens et du personnel des médias menacés de mort à la suite de l'enterrement d'un chef de la mafia](#), 26 août 2015 (mise à jour: 21 juin 2016); et Mapping Media Freedom, Italy: [Mafia versus the media: Italian journalists face upsurge in threats and intimidation](#), 19 septembre 2017.

86. *Commissione Parlamentare Di Inchiesta sul Fenomeno delle Mafie e sulle altre Assoiazini Criminali, anche Straniere* (Commission parlementaire antimafia), [Rapport sur «L'état de l'information et la situation des journalistes menacés par la mafia»](#), 5 août 2015.

87. À savoir: la Vallée d'Aoste, Frioul-Vénétie julienne, Sardaigne, Sicile et Trentin-Haut-Adige/Tyrol du sud. Ce statut autonome spécial découle avant tout de raisons historiques mais aussi culturelles, linguistiques et géographiques.

88. La réforme constitutionnelle de 2006 était censée renforcer les pouvoirs des régions italiennes tandis que celle de 2016 visait notamment à accroître leur autonomie, à éliminer les provinces et à délimiter les compétences entre les régions et le gouvernement central, au profit des autorités étatiques centrales.

89. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [La démocratie locale et régionale en Italie](#), 18 octobre 2017, paragraphe 181.

90. En octobre 2017, 95 % et 98 % respectivement des votants des deux régions riches du Nord de l'Italie, la Lombardie et la Vénétie, se sont prononcés, lors de deux référendums consultatifs et juridiquement non contraignants, en faveur de l'ouverture d'un processus de négociation avec les autorités étatiques centrales visant à obtenir davantage d'autonomie. En revanche, la région d'Émilie-Romagne a récemment choisi d'engager des négociations directes avec les autorités centrales. Voir: University College London, The Constitutional Unit, [A new phase for Italy's regional system? The referendums in Lombardy and Veneto on greater autonomy](#), 30 octobre 2017.

91. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [La démocratie locale et régionale en Italie](#), 18 octobre 2017, paragraphe 3 de la Recommandation 404(2017).

régions ayant un statut autonome spécial, et les a invitées à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207)⁹².

3. Droits de l'homme

3.1. Questions générales en matière de droits de l'homme

40. L'Italie est fortement déterminée à protéger et promouvoir les droits de l'homme dans le monde entier moyennant des initiatives bilatérales et multilatérales, aussi bien à l'échelon mondial que régional⁹³. Le pays dispose d'un cadre législatif solide en matière de protection des droits de l'homme et a créé plusieurs organes pour la protection des droits de l'homme⁹⁴, assortis d'importantes ressources financières et humaines⁹⁵. Cela étant, l'Italie est l'un des quelques membres du Conseil de l'Europe qui n'ont toujours pas d'institution nationale des droits de l'homme indépendante, et ce en dépit des engagements répétés des autorités italiennes en ce sens⁹⁶. J'ai donc été heureux d'apprendre que la Chambre des députés était sur le point de commencer, en novembre 2018, l'examen de plusieurs projets de loi visant à créer une Commission nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme fondamentaux, qui devrait être conforme aux principes de Paris. L'Italie n'a pas non plus d'institution nationale du médiateur⁹⁷. Alors qu'elle a adopté un certain nombre de stratégies et de plans d'action spécifiques dans divers domaines, elle n'a pas encore adopté de plan d'action général et complet en matière de droits de l'homme.

41. En 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a traité 2 106 requêtes concernant l'Italie, dont 1 973 ont été déclarées irrecevables ou rayées du rôle⁹⁸. Elle a prononcé 31 arrêts portant sur 133 requêtes, dont 28 ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. La majorité des violations portent sur le droit au respect de la vie privée et familiale (sept arrêts), l'absence d'enquête effective (six arrêts), le droit à un procès équitable (six arrêts) et la protection de la propriété (six arrêts)⁹⁹. Divers arrêts rendus ces dernières années sur les questions ci-après sont à noter: droit à la vie, torture et traitements inhumains ou dégradants commis par des agents de l'État (dont un arrêt pilote sur la surpopulation carcérale), impunité pour restitutions extraordinaires, légalité de la détention, droit à un procès équitable (dont un arrêt pilote), vie privée et familiale (dont: protection des embryons et des enfants nés d'une gestation par autrui, et reconnaissance légale des relations entre personnes de même sexe), absence d'accès à une procédure d'asile et expulsion collective d'étrangers.

92. *Ibid.*, paragraphes 4-6 de la Recommandation 404 (2017).

93. Le 12 octobre 2018, l'Italie a été élue pour un mandat de trois ans au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à partir du 1^{er} janvier 2019. AS/Mon (2018) 22.

94. Comme la Sous-commission des droits de l'homme de la Commission des affaires étrangères et européennes de la Chambre des députés, le Comité spécial du Sénat pour la protection et la promotion des droits de l'homme, le Comité interministériel des droits de l'homme (CIDU), le Bureau national contre la discrimination raciale (UNAR), l'Observatoire pour la sécurité contre les actes de discrimination (OSCAD) et le Garant national des droits des personnes détenues ou privées de liberté personnelle. AS/Mon (2018) 22.

95. Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, [Rapport national – Italie](#), 21 juillet 2014.

96. Un certain nombre de projets de loi présentés au parlement n'ont jamais franchi les premiers stades sous prétexte que le système juridique italien garantit suffisamment le respect des droits fondamentaux. Voir: Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, [Briefing on Italy for the Committee on Economic, Social and Cultural Rights](#), mars 2015. Il existe la commission interministérielle pour les droits de l'homme, auprès du ministère des Affaires étrangères, la commission sénatoriale des droits de l'homme et des commissions parlementaires ad hoc, qui sont souvent nommés pour superviser des sujets spécifiques touchant aux droits de l'homme, mais aucune de ces entités n'agit de façon indépendante.

97. Il existe à l'échelon national un organe associatif chargé de coordonner l'action des médiateurs opérant dans la plupart des régions d'Italie: l'organe national de coordination des médiateurs auprès des régions et des provinces autonomes. Toutefois, dans certaines régions, le médiateur régional n'a pas été nommé (Calabre). En Sicile, le système régional n'en prévoit pas la création; dans les Pouilles, la loi d'application prévue dans le statut de la région n'a pas été adoptée. Le Frioul-Vénétie julienne a créé, en vertu de la loi régionale 9/2014, un Garant régional pour les droits de la personne comprenant trois membres (présidé par Fabia Mellina Bares); La Campanie a créé un médiateur régional – actuellement Giuseppe Fortunato – en vertu de la loi régionale 23/1978 ainsi qu'un garant pour l'enfance et l'adolescence, un garant pour les détenus, et un garant régional pour les droits des personnes handicapées.

98. Cour européenne des droits de l'homme, [Analyse statistique 2017](#), janvier 2018.

99. Cour européenne des droits de l'homme, [Violations par article et par État 2017](#), janvier 2018.

42. Au 31 décembre 2017, 4 665 requêtes concernant l'Italie (8,3 %) étaient en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme, le pays restant donc parmi les cinq pays présentant le plus de requêtes malgré l'évolution très positive de ces dernières années¹⁰⁰. D'après la Cour, environ 4 400 affaires portent sur des retards dans le versement des indemnités prévues par la loi «Pinto» en cas de durée excessive des procédures juridictionnelles (voir également ci-après); les autres affaires portent sur le régime spécial dans les prisons de haute sécurité, sur les peines d'emprisonnement pour diffamation et sur la rétention de mineurs non accompagnés¹⁰¹.

43. L'Italie a nettement progressé quant au nombre d'arrêts en attente d'exécution devant le Comité des Ministres. Comme elle a longtemps été le pays qui comptait le plus grand nombre d'arrêts en attente d'exécution (à savoir 2 350, soit plus d'un cinquième du nombre total de dossiers en instance fin 2016), plus de 1 700 dossiers relatifs à la durée excessive des procédures civiles et des procédures de faillite ont été clos par résolution finale en décembre 2017¹⁰². À la fin décembre 2017, seulement 380 arrêts étaient encore en attente d'exécution, dont 250 concernés par la procédure de surveillance soutenue, ce qui témoigne de la persistance de carences structurelles auxquelles les autorités n'ont pas encore remédié¹⁰³. Les sommes versées par l'Italie au titre de l'indemnisation ont dépassé la barre des 15 millions d'euros en 2016, plaçant ainsi le pays au troisième rang de ce point de vue parmi les États membres du Conseil de l'Europe, mais les paiements sont toutefois souvent retardés¹⁰⁴.

3.2. Prévention de la torture et autres mauvais traitements

44. En 2015, la Cour a souligné que l'inadéquation de la législation pénale italienne pour la prévention et la répression des actes de torture et autres mauvais traitements et l'application d'un délai de prescription à de tels actes avaient créé une impunité de fait¹⁰⁵. En juillet 2017, après un retard non négligeable, l'Italie a introduit le crime de torture dans le Code pénal, remédiant ainsi à une grave lacune du système de protection des droits de l'homme¹⁰⁶. Malgré cette avancée positive, dans son rapport de visite de 2016 le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a fortement critiqué le projet de loi, auquel le texte final adopté était similaire, car sa définition trop restrictive de la torture risquait d'exclure du champ d'application de la loi de nombreux mauvais traitements graves. Par ailleurs, la loi ne considère pas un acte de torture commis par un agent public comme une infraction autonome mais plutôt comme une circonstance aggravante, et applique un délai de prescription¹⁰⁷. Le CPT a donc estimé que la loi ne répondait pas valablement aux questions soulevées par la Cour¹⁰⁸. C'est d'autant plus important que les mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre et les agents pénitentiaires sont un problème récurrent en Italie¹⁰⁹, qui a valu au pays maintes condamnations de la Cour¹¹⁰.

45. Le CPT a par ailleurs examiné les incidences de la réforme pénitentiaire¹¹¹ entreprise par les autorités italiennes pour réduire la surpopulation carcérale, comme l'avait demandé la Cour dans l'arrêt pilote de 2013 dans l'affaire *Torregiani c. Italie*¹¹². Des progrès notables ont été observés: le pays comptait 11 000 détenus

100. Cour européenne des droits de l'homme, [Analyse statistique 2017](#), janvier 2018; et [Requêtes pendantes](#), janvier 2018.

101. Cour européenne des droits de l'homme, [Fiche pays, Italie](#), janvier 2018.

102. Section 4.1, Indépendance et efficacité du système judiciaire; et Assemblée parlementaire, rapport intitulé «La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», [Doc. 14340](#), 12 juin 2017, paragraphe 9 et annexe.

103. Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [Affaires pendantes contre l'Italie](#), consulté le 31 décembre 2017; et [Fiche pays Italie](#), octobre 2017.

104. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [10e rapport annuel sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme](#), 2016, mars 2017, p. 58, 61, 68, 73 et 75.

105. Cour européenne des droits de l'homme, [Cestaro c. Italie](#), Requête n° 6884/11, arrêt du 7 avril 2015. L'affaire portait sur des traitements inhumains et dégradants infligés par les forces de police à des manifestants au cours du sommet du G8 qui s'est déroulé à Gênes en 2001 ainsi que sur l'inefficacité des enquêtes et poursuites judiciaires connexes. Voir aussi: Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [État d'exécution, Cestaro c. Italie](#). Pour ce qui concerne l'impunité, voir aussi: Cour européenne des droits de l'homme, [Nasr et Ghali c. Italie](#), Requête n° 44883/09, arrêt du 23 février 2016, portant sur l'enlèvement de l'imam égyptien Abou Omar et son transfert ultérieur vers l'Égypte, où des mauvais traitements lui ont été infligés dans le cadre d'une opération «remise extraordinaire» de la CIA, avec la coopération d'agents italiens. La Cour a estimé que les agents italiens impliqués dans cette affaire avaient en fin de compte obtenu l'impunité après que le Gouvernement italien avait décidé d'opposer le secret d'État.

106. [Loi n° 110/2017](#).

107. CPT, [Report on the April 2016 visit to Italy](#), 8 septembre 2017, paragraphe 7.

108. *Ibid.* Le Commissaire aux droits de l'homme, dans sa [lettre](#) du 16 juin 2017, s'est également dit préoccupé par le projet de loi, et précisément par la définition de la torture et le délai de prescription, le texte risquant de «créer un vide juridique qui ouvrirait la voie à l'impunité», et a invité instamment le Parlement italien à adopter une loi sur la torture qui soit pleinement conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

de moins en 2016 et 2 500 places de prison avaient été créées. Cette avancée a permis au Comité des Ministres de clore ce groupe d'affaires. Il convient toutefois de noter que la population carcérale a recommencé à augmenter depuis 2016 et que la surpopulation persiste¹¹³.

46. Dans son rapport de visite de 2016, le CPT s'est par ailleurs dit préoccupé par la médiocrité des conditions matérielles existant dans plusieurs établissements de la police d'État et des *Carabinieri*. Pour ce qui est des prisons, le CPT a dénoncé les imperfections du système pénitentiaire, les nombreuses restrictions imposées aux détenus soumis au régime «41-bis»¹¹⁴, l'imposition de périodes d'isolement prolongées et les conditions de détention des mères avec des enfants.

47. Avancée positive: après que l'Italie a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) en 2013, les autorités ont créé une nouvelle institution chargée d'appliquer le mécanisme national de prévention dans le cadre de l'OPCAT. Le Garant national des droits des personnes privées de liberté (*Garante nazionale*)¹¹⁵, en vigueur depuis début 2016, est un mécanisme de suivi de la situation des personnes privées de liberté¹¹⁶.

3.3. Droits des réfugiés et des migrants

48. Le nombre de personnes arrivant d'Afrique du Nord (essentiellement de Libye) vers l'Italie en empruntant la route de la Méditerranée centrale est monté en flèche: de 56 000 en 2011 il est passé à plus de 181 000 en 2016, chiffre jamais atteint auparavant. Les réfugiés et les migrants utilisent souvent des bateaux innavigables, sans gilets de sauvetage ni assez de carburant ou de nourriture, ce qui fait de cette voie la plus meurtrière du monde, avec plus de 4 500 décès en mer en 2016¹¹⁷. Selon les données publiées par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), il y eu 2172 victimes en 2017. Près de 1 000 migrants et réfugiés sont morts en Méditerranée au cours du premier semestre 2018; 653 d'entre eux et elles sont morts le long de la route méditerranéenne centrale entre l'Afrique du Nord et l'Italie¹¹⁸.

49. Les autorités italiennes ont réagi en renforçant leurs capacités de recherche et sauvetage et en mettant en place un plan national pour l'accueil des réfugiés et des migrants¹¹⁹. En raison des règles de l'Union européenne en matière d'asile et de la pression exercée par d'autres États membres de l'Union européenne pour stopper les mouvements secondaires, l'Italie a dû absorber un nombre toujours plus important

109. Au cours de sa visite de 2012, le CPT a entendu un certain nombre de plaintes alléguant de mauvais traitements physiques par des officiers de la police étatique et des *Carabinieri*, en particulier dans la zone de Milan et principalement à l'encontre de ressortissants étrangers, ainsi que de mauvais traitements physiques (coups de pied et de poing) et/ou d'un recours excessif à la force par les agents pénitentiaires de la prison de Vicenza. Voir: CPT, [Report on the May 2012 visit to Italy](#), 19 novembre 2013, paragraphes 9 et 46.

110. Voir notamment les arrêts récents de la Cour dans les affaires suivantes: [Bartesaghi Gallo et autres c. Italie](#) (Requêtes n^{os} 12131/13 et 43390/13, arrêt du 22 juin 2017); [Blair et autres c. Italie](#) et [Azzolina et autres c. Italie](#) (Requêtes n^{os} 1442/14, 21319/14 et 21911/14 ainsi que 28923/09 et 67599/10, arrêts du 26 octobre 2017); et [Cirino et Renne c. Italie](#) (Requêtes n^{os} 2539/13 et 4705/13, arrêt du 26 octobre 2017). Dans les quatre affaires, la Cour a jugé que les mauvais traitements subis par les requérants équivalaient à de la torture et que les enquêtes étaient viciées car aucune des personnes reconnues responsables ne s'était vu infliger la peine méritée.

111. Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, [SPACE I 2015 report](#), Table 1.5, p. 52. La réforme consistait entre autres à recourir davantage à la surveillance électronique, à l'assignation à résidence et à d'autres alternatives à l'emprisonnement, notamment en supprimant les peines de prison pour des infractions mineures, en infligeant des peines plus légères aux auteurs d'infractions mineures liées à la drogue, et en prenant des mesures supplémentaires en matière de libération anticipée.

112. Cour européenne des droits de l'homme, [Torregiani et autres c. Italie](#), Requête n^o 43517/09 *et al.*, arrêt du 8 janvier 2013, dans lequel la Cour a jugé que le manque sévère d'espace vital (3 m²) auquel les sept requérants ont été soumis pendant des périodes prolongées, aggravé par d'autres facteurs, équivalait à des traitements inhumains, et a appelé l'Italie à résoudre le problème structurel de surpopulation carcérale et à remédier efficacement à ces conditions de détention médiocres.

113. L'Italie est par exemple le pays où le pourcentage de détenus purgeant des peines pour des infractions liées à la drogue est le plus élevé. Voir: statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, [SPACE I 2015 report](#), Table 6.1, p. 82.

114. Le régime de détention spécial prévu à l'article «41-bis» de la loi pénitentiaire s'applique exclusivement aux prisonniers qui ont été condamnés pour des infractions en lien avec la mafia ou le terrorisme ou sont soupçonnés d'avoir commis de telles infractions.

115. [Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale](#).

116. CPT, [Report on the April 2016 visit to Italy](#), 8 septembre 2017, paragraphe 8.

117. HCR, [Desperate Journeys](#), février 2017, p. 6-7. Voir aussi: Assemblée parlementaire [Résolution 1999 \(2014\)](#) «Le «bateau cercueil»: actions et réactions», 24 juin 2014.

118. Données fournies par la délégation italienne, AS/Mon (2018) 22.

d'arrivées. L'Assemblée n'a cessé de répéter que tous les États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne devraient faire preuve de davantage de solidarité¹²⁰ envers l'Italie et les autres pays européens qui sont en première ligne et sont confrontés à des flux migratoires massifs, et a souligné que seule une réponse européenne commune pouvait remédier à l'actuelle afflux de réfugiés et de migrations¹²¹.

50. Même si le nombre d'arrivées est resté élevé les sept premiers mois de 2017 (environ 100 000 personnes), il a nettement diminué depuis; le nombre de nouveaux arrivants enregistrés en 2017 était bien inférieur, avec un total de 119 000 arrivées par voie maritime¹²². Cette baisse est la conséquence du fait que l'Italie a sensiblement réduit les opérations de recherche et de sauvetage effectuées par des ONG¹²³ et renforcé la coopération bilatérale en matière de contrôle des flux migratoires avec la Libye, son ancienne colonie, mesures que les pays membres de l'Union européenne ont approuvées¹²⁴ malgré l'indignation de l'opinion publique et les allégations selon lesquelles l'Europe contribuerait à exposer les migrants à des violations systématiques des droits de l'homme en Libye¹²⁵. Le Commissaire aux droits de l'homme a invité instamment l'Italie à apporter des précisions sur les opérations maritimes qu'elle mène dans les eaux territoriales libyennes afin de gérer les flux migratoires¹²⁶. La délégation italienne a indiqué que les opérations de sauvetage en mer des migrants par des ONG ont été par la suite régies par un Code de conduite délivré par le ministère italien de l'Intérieur en accord avec l'Union européenne et signé par toutes les ONG, à l'exception de *Médecins Sans Frontières* et le réseau allemand *Jugend Rettet*. Le code établit plusieurs principes visant à améliorer la sécurité, à assouplir l'interdiction des transferts à d'autres navires et à demander aux ONG de ne pas pénétrer dans les eaux territoriales libyennes «sauf en cas de danger grave et imminent nécessitant une assistance immédiate», à condition qu'ils n'entravent pas «la recherche et le sauvetage de la part des Garde-côtes libyens»¹²⁷.

51. Ces derniers mois, le ministre de l'Intérieur a durci sa politique concernant les migrants. Les autorités ont interdit aux navires qui les secourent de les faire débarquer dans des ports italiens, sauf en cas d'accords avec d'autres pays européens. En juillet 2018, il a fallu l'intervention du Président italien Sergio Mattarella

119. Assemblée parlementaire, communiqué de presse, [Italie: le Président salue les efforts pour sauver des migrants en détresse en mer](#), 11 octobre 2013. D'octobre 2013 à octobre 2014, la Marine italienne a effectué une importante opération de sauvetage en mer Méditerranée (jusqu'aux côtes libyennes), appelée Mare Nostrum, visant à «sauvegarder les vies humaines en mer et à traduire en justice les trafiquants d'êtres humains et les migrants contrebandiers». Cette mission a impliqué des forces militaires aériennes et navales. Elle aurait sauvé plus de 150 000 personnes, permis l'arrestation de 351 passeurs, et coûté 9 millions d'euros par mois. Cette opération a ensuite été remplacée par l'opération Triton coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex). La [feuille de route italienne](#) de septembre 2015 prévoyait un certain nombre de mesures de gestion de l'afflux de ressortissants étrangers.

120. Deux ans après les décisions du Conseil sur la réinstallation à l'intérieur de l'Union européenne, seuls 8 451 (24 %) des 34 953 personnes légalement reconnues comme nécessitant une protection internationale ont effectivement fait l'objet d'une relocalisation vers d'autres États membres de l'Union européenne. Voir: Commission européenne, [Fifteenth report on relocation and resettlement](#), 6 septembre 2017.

121. Assemblée parlementaire, [Résolution 1820 \(2011\)](#) «Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe», 21 juin 2011; [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, 24 juin 2014; et [Résolution 2088 \(2016\)](#) «La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières», 27 janvier 2016. L'Assemblée a particulièrement critiqué les dysfonctionnements du système de Dublin et mis l'accent sur le besoin urgent d'une réforme en profondeur. Voir: [Résolution 2072 \(2015\)](#) «Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile», 29 septembre 2015.

122. HCR, Portail opérationnel, Crise des réfugiés, [Mediterranean Situation, Italy](#).

123. Ils ont été accusés de faciliter la traite de migrants et d'agir comme un facteur d'attraction – allégations qu'ils ont rejetées catégoriquement – et ont dû signer un Code de conduite. Voir: [The Guardian, Italian plan to curb Mediterranean rescue boat charities «threatens lives»](#), 3 juillet 2017; et [Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues](#), 31 juillet 2017.

124. Conseil européen, [Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale](#), 3 février 2017; et [European Council meeting \(19 October 2017\) – Conclusions](#), 19 octobre 2017.

125. Il s'agit notamment de tortures et de mauvais traitements, dont le viol, de détention arbitraire dans des conditions inhumaines dans les camps de migrants en Libye, et donc d'impunité; esclavage, travaux forcés et exploitation dans le pays; mauvais traitements par les garde-côtes libyens; et refoulement des réfugiés vers leurs pays; mission d'appui des Nations Unies en Libye, [«Detained and Dehumanised», Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya](#), 13 décembre 2016.

126. Il a notamment rappelé que les personnes interceptées ou secourues par les navires italiens ne doivent pas ensuite se retrouver confrontées à une situation contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voir: Commissaire aux droits de l'homme, [Letter to the Minister of the Interior of Italy](#), 28 septembre 2017.

127. AS/Mon (2018) 22. La délégation italienne a également fourni des informations détaillées sur l'action menée par l'ambassade d'Italie en Libye, la présence d'un hôpital militaire italien à Misrata, la contribution de l'Agence italienne pour la médiation de la coopération au développement fournie par l'Italie pour faciliter le travail du HCR et de l'OIM.

pour que 67 migrants soient autorisés à débarquer du navire des garde-côtes le *Diciotti* à Trapani¹²⁸. Le 25 août 2018, cependant, le *Diciotti* n'a pas été autorisé pendant plusieurs jours à débarquer 177 migrants secourus, jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé avec l'Irlande, l'Albanie et l'Église catholique italienne pour accueillir les migrants¹²⁹. À la suite de ces événements, les procureurs ont ouvert une enquête à l'encontre du ministre de l'Intérieur Matteo Salvini et de son chef de cabinet Matteo Piantedosi pour détention illégale, abus de pouvoir et «enlèvement à des fins coercitives». Toutes ces charges ont été abandonnées par la suite¹³⁰. Les autorités ont aussi entravé, sinon rendu impossibles, les activités d'ONG qui secourent les migrants¹³¹: l'immatriculation du navire *Aquarius* – géré par SOS Méditerranée et Médecins Sans Frontières et dont on pense qu'il a secouru 30 000 personnes¹³² – a été révoquée le 24 septembre 2018 par le Panama, à la suite de pressions exercées par le Gouvernement italien. Plusieurs communes d'Italie, parmi lesquelles la ville de Riace en Calabre, ont lancé une politique d'intégration destinée à accueillir les migrants et réfugiés nouvellement arrivés. En octobre 2018, cependant, la maire de Riace, Domenico Lucano, a été poursuivi pour avoir prétendument encouragé l'immigration illégale «par des actes illégaux punissables en droit pénal, y compris l'organisation de faux mariages»¹³³ et assigné à résidence. Le ministère de l'Intérieur a également ordonné que des centaines de réfugiés soient expulsés de Riace vers d'autres centres d'accueil. Tous ces faits sont extrêmement préoccupants¹³⁴.

52. Malgré les efforts et la bonne volonté de l'Italie face à ces défis colossaux, les arrivées massives de réfugiés et de migrants ont submergé le système d'accueil du pays. Bien que la méthode des points d'enregistrement¹³⁵ ait permis d'enregistrer et d'identifier convenablement la plupart des arrivants, le nombre de places d'accueil est insuffisant par rapport aux besoins¹³⁶. Du fait de l'absence de normes et de règles harmonisées, à quoi viennent s'ajouter l'inadéquation du suivi des opérateurs privés et les incitations à la corruption en matière de passation de marchés¹³⁷, les conditions de vie sont très différentes d'un endroit à l'autre, et parfois en contradiction avec les articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme¹³⁸.

128. www.theguardian.com/world/2018/aug/21/italy-refugees-salvini-refuses-coastguard-ship-docks-diciotti.

129. Le navire a finalement été autorisé à débarquer ses passagers. Les enfants et 13 migrants nécessitant une prise en charge médicale d'urgence avaient été autorisés à quitter le navire précédemment.

130. Le 1^{er} novembre 2018, le procureur général de Catane, Carmelo Zuccaro, a demandé l'abandon des charges d'accusation en ce qui concerne les enquêtes sur le ministre de l'intérieur, car il s'agissait d'une question de «choix politique – [qui n'est] pas susceptible d'être réexaminé par les juges de la Cour pénale sur la base du principe de la séparation des pouvoirs – visant à demander à l'Union européenne la répartition des migrants dans un cas où, conformément à la Convention internationale de recherche et de sauvetage, Malte était responsable pour indiquer un port d'appel sûr». AS/Mon (2018) 22.

131. Les autorités ont fait valoir que ces mesures ont été prises pour «mettre des limites au travail des ONG afin d'éviter un chevauchement avec les opérations visant à sauver les migrants et menées par les autorités et les gardes-côtes dans leurs zones maritimes respectives, et à empêcher également les personnes secourues d'être transportées en Italie au lieu des ports les plus proches disponibles». AS/Mon (2018) 22.

132. www.amnesty.org/en/latest/news/2018/09/italy-a-new-underhand-tactic-for-ending-work-of-ngo-rescue-ship-will-cost-lives/.

133. AS/Mon (2018) 22.

134. www.theguardian.com/world/2018/oct/14/matteo-salvini-orders-removal-of-refugees-from-riace.

135. La méthode des points d'enregistrement pour la gestion des migrations, arrêtée en 2015 par les États membres et les institutions de l'Union européenne, vise à enregistrer et identifier rapidement et à gérer convenablement l'accueil des arrivants dans des centres désignés aux principaux points d'entrée ainsi qu'à rapidement renvoyer les migrants en situation irrégulière. Elle est actuellement mise en place en Italie et en Grèce. Voir: Parlement européen, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, 2016.

136. La capacité d'accueil totale était estimée à environ 200 000 places. Assemblée parlementaire, Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée, Doc. 14341, 28 juin 2017, paragraphes 48-58. Voir aussi: Résolution 2000 (2014) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, 24 juin 2014.

137. À propos de l'implication de la criminalité organisée dans l'exploitation des migrants clandestins par le travail et la corruption associée à l'accueil des demandeurs d'asile, voir: Assemblée parlementaire, Le crime organisé et les migrants, Doc. 13941, 8 janvier 2016, paragraphes 5, 13, 15, 26 et 34.

138. Pour l'heure, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas jugé que les conditions d'accueil en Italie en général emportaient une violation de l'article 3 de la Convention. Elle a néanmoins constaté une violation dans les circonstances spécifiques de l'affaire *Tarakhel c. Suisse*, Requête n° 29217/12, arrêt du 4 novembre 2014 (Grande Chambre) portant sur le transfert vers l'Italie, en vertu du Règlement Dublin II, d'une famille de demandeurs d'asile comptant six enfants mineurs. S'agissant de l'article 5 de la Convention, la privation de liberté dans les points d'enregistrement n'est pas dûment réglementée par les textes législatifs bien que les points d'enregistrement soient en principe installés dans des installations fermées. Voir: Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, Requête n° 16483/12, arrêt du 15 décembre 2016 (Grande Chambre), dans lequel la Cour a conclu que la détention des requérants sans fondement juridique ne satisfaisait pas au principe général de la sécurité juridique.

53. La situation a été encore aggravée par des retards dans l'accès au processus de demande d'asile puis par la lenteur de celui-ci, en particulier au stade de l'appel¹³⁹. Les autorités ont informé la commission que le Décret-loi n° 113 adopté en 2018 (voir ci-dessous) visait à accélérer les délais de traitement des demandes de protection internationale en introduisant une série de modifications à la législation existante et en augmentant le nombre des commissions chargées de l'examen des candidatures¹⁴⁰. Début 2017, une réforme substantielle de la procédure d'asile a considérablement diminué la durée de traitement des dossiers de demande mais au prix d'une réduction des garanties procédurales en faveur des demandeurs d'asile¹⁴¹. À propos de ces procédures, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a constaté qu'elles ne garantissaient pas la détection effective des personnes vulnérables, par exemple les victimes de la traite ou de tortures¹⁴². La protection des enfants migrants non accompagnés présente des lacunes similaires. Leur nombre élevé a entraîné des défaillances partielles du système d'accueil et de tutelle¹⁴³. Le GRETA a invité instamment les autorités italiennes à renforcer les initiatives visant à identifier les enfants victimes de la traite et à s'attaquer au problème de la disparition de mineurs non accompagnés en améliorant les mesures de protection et en désignant rapidement un tuteur légal¹⁴⁴. Les autorités ont également indiqué qu'une nouvelle législation adoptée en 2017 visait à renforcer les mesures de protection des enfants non accompagnés, à en assurer une application uniforme à l'échelle nationale, à augmenter les ressources allouées aux installations d'accueil destinées spécifiquement aux mineurs et à donner accès à tous les mineurs non accompagnés aux services financés par le Fonds national pour les politiques et les services d'asile¹⁴⁵. Cela étant, il reste fort à faire, en particulier augmenter le nombre de places dans les refuges spécialisés.

54. S'agissant d'éventuels retours forcés, les procédures d'identification abrégées et l'insuffisance des informations données aux gens sur leurs droits suscitent un certain risque de voir des personnes ayant besoin d'une protection internationale être *refoulées*, tout particulièrement car les retours vers des pays avec lesquels l'Italie a conclu des accords de réadmission peuvent être rapidement mis à exécution¹⁴⁶. D'aucuns, notamment le Commissaire aux droits de l'homme, ont dit craindre que des personnes venues d'Égypte, de Tunisie ou de Grèce ne soient régulièrement renvoyées dans leurs pays au titre de ces accords sans que leur situation ait été dûment examinée et sans garanties procédurales, et ce alors même que certaines avaient semble-t-il l'intention de demander l'asile¹⁴⁷. Suite à l'arrêt décisif que la Cour a rendu en 2012 dans l'affaire *Hirsi Jamaa*¹⁴⁸, l'Italie a déclaré que la «politique de refoulement»¹⁴⁹ des réfugiés et des migrants interceptés dans les eaux internationales n'était plus en application¹⁵⁰. De récents changements intervenus dans le système d'accueil des migrants, dans la procédure d'asile (notamment durant les sauvetages en mer) et dans la jurisprudence nationale témoignent d'une évolution positive¹⁵¹.

139. Doc. 14341, *op. cit.*, paragraphe 59.

140. AS/Mon (2018) 22.

141. La nouvelle loi a notamment créé 26 sections de recours spécialisées au sein de tribunaux de première instance et supprimé la possibilité d'effectuer, en deuxième instance, un second contrôle juridictionnel, mesure qui a été vivement critiquée car elle limitait le droit d'accès à un tribunal et à un recours effectif. Voir: Décret-loi n° 13/2017, converti en loi par la loi n° 46/2017; et: Open Migration, [Why the new Italian law on immigration and asylum is not good news at all](#), 28 avril 2017.

142. GRETA, [Rapport sur l'Italie publié par procédure d'urgence](#), 30 janvier 2017, paragraphes 28, 35, 40, 45 et 72. Voir aussi: GRETA, [Premier cycle d'évaluation – Rapport sur l'Italie](#), 22 septembre 2014, paragraphes 122-135.

143. Avant avril 2017, les enfants non accompagnés étaient placés sous la responsabilité du maire du lieu d'arrivée, qui devait veiller à la désignation de tuteurs légaux temporaires. Les différents maires n'ont pas pu faire face aux nombres élevés d'arrivants et la désignation de tuteurs a parfois été retardée de plusieurs mois, ce qui a créé un vide en matière de protection des enfants. Voir: Représentant spécial, [Rapport de la visite d'information en Italie](#), 16-21 octobre 2016, 2 mars 2017.

144. GRETA, [Rapport sur l'Italie publié par procédure d'urgence](#), 30 janvier 2017, paragraphes 51-54 et 73-74.

145. Loi No. 47/2017.

146. L'Italie a conclu des accords de réadmission avec un certain nombre de pays africains, notamment l'Égypte, la Gambie, le Maroc, le Nigéria et la Tunisie. Elle en a également conclu un avec le Pakistan.

147. Commissaire aux droits de l'homme, [Report following his 2012 visit to Italy](#), 18 septembre 2012 (ci-après «Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme»), paragraphes 130-131.

148. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012 (Grande Chambre), dans lequel la Cour a conclu que l'Italie avait enfreint la Convention en renvoyant collectivement en Libye des migrants et réfugiés sans examiner leurs cas individuels et en les exposant donc au risque d'être victimes de mauvais traitements dans ce pays.

149. CPT, [Report on the July 2009 visit to Italy \(disponible en anglais uniquement\)](#), 28 avril 2010.

150. Comité des Ministres, [CM/ResDH\(2016\)221](#), résolution finale sur l'exécution de l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, adoptée le 14 septembre 2016. Le Comité du Ministres a relevé en particulier que les garanties prévues dans la législation et la réglementation italiennes en matière de traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile, entre autres s'agissant de l'accès de ces derniers aux procédures nationales adéquates, étaient systématiquement appliquées en toutes circonstances, y compris en haute mer.

55. Le système de retour forcé des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés vers des pays avec lesquels l'Italie n'a pas conclu d'accords de réadmission a été pointé du doigt comme étant un «échec total»¹⁵², tout particulièrement en raison de l'absence de coopération de la part de ces pays. Les migrants en situation irrégulière ne bénéficient généralement pas du soutien ni des services prévus dans le cadre du système d'accueil, ceux-ci étant uniquement offerts aux demandeurs d'asile et réfugiés dûment enregistrés. Les autorités ont toutefois souligné que, lors de leur entrée irrégulière en Italie, les migrants reçoivent des premiers soins dans les zones dites «hotspots», ont accès aux services hospitaliers d'urgence et aux soins ambulatoires dans les établissements publics agréés et ont accès à des programmes de médecine préventive pour préserver la santé individuelle et collective. Enfin, les arrêts de la Cour constitutionnelle ont souligné que les interventions publiques concernant les citoyens étrangers ne peuvent se limiter au simple contrôle de leur entrée et séjour sur le sol italien, mais doivent nécessairement comporter d'autres aspects tels que l'aide sociale, l'éducation, les soins de santé et le logement – qui impliquent de multiples sphères législatives¹⁵³. Bien que le séjour irrégulier ne soit plus une infraction pénale depuis 2014¹⁵⁴, un nombre croissant de migrants vivent en transit, dans des campements de fortune et des conditions de vie déplorables, voire à la rue¹⁵⁵. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) aussi bien que le Commissaire aux droits de l'homme ont dit regretter l'absence de politique d'intégration de ce groupe de personnes et appelé les autorités à remédier à cette situation¹⁵⁶. Le lancement, en septembre 2017, du premier plan national d'intégration, comprenant des objectifs en matière d'apprentissage de la langue, de logement, d'emploi et de santé, est une étape positive à cet égard¹⁵⁷.

56. Les migrants et les réfugiés sont particulièrement exposés au travail forcé, à l'exploitation et à des conditions de travail abusives parce qu'ils sont en situation précaire et confrontés à la discrimination sur le marché du travail¹⁵⁸ et que le cadre juridique censé les en prémunir n'est pas adapté. Le travail non déclaré chez les migrants reste courant sur le marché italien, notamment dans le sud et dans le secteur agricole. À ce propos, le GRETA a invité instamment les autorités italiennes à renforcer la lutte contre la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation par le travail, notamment en renforçant l'inspection du travail¹⁵⁹. L'adoption, en 2016, de la Loi 199 contenant des dispositions visant à «contrer les phénomènes d'emplois non déclarés, de travail forcé dans l'agriculture et de réaligement des salaires dans le secteur agricole», qui durcit les sanctions pour ceux qui commettent de telles infractions, doit être accueillie favorablement¹⁶⁰.

57. Une nouvelle législation concernant les migrants et les réfugiés a été adoptée récemment. Le Décret-loi n° 113 relatif à la «sécurité et migration» a été signé par le Président Mattarella le 4 octobre 2018¹⁶¹ et adopté par le parlement le 28 novembre 2018. Ce décret-loi introduit des restrictions au régime d'asile italien et abolit le statut de la protection humanitaire¹⁶². Les autorités ont expliqué que les permis de séjour délivrés pour des raisons humanitaires seront remplacés par des permis de séjour «spéciaux» délivrés uniquement en cas de conditions sanitaires exceptionnellement graves, de situations temporaires de catastrophe dans le pays d'origine, ou d'actes civils de haute valeur. Il comprend également une série de mesures visant à accélérer le traitement des demandes d'asile, telles que les procédures accélérées pour les demandeurs

151. Comité des Ministres, [CM/ResDR\(2015\)204](#), résolution finale sur l'exécution de quatre arrêts prononcés contre l'Italie, adoptés le 17 novembre 2015. La délégation italienne a également ajouté que, selon les dernières données disponibles, en 2017, sur les 36 240 étrangers en situation irrégulière qui avaient été enjoins de quitter le pays, 7 045 étaient retournés dans un pays tiers, avec un taux de rapatriement de près de 20%. Le taux moyen de rapatriement des 28 pays de l'Union européenne au cours de la même période était de 36,6% (Commission européenne, [Annexe](#) au Rapport sur la mise en œuvre de l'agenda européen sur les migrations, 16 mai 2018). AS/Mon (2018) 22.

152. [Doc. 14341](#), *op. cit.*, paragraphe 60.

153. Arrêt 299/2010 de la Cour Constitutionnelle. AS/Mon (2018) 22.

154. [Loi n° 67/2014](#).

155. *New York Times*, [Palace of Squatters Is a Symbol of Refugee Crisis](#), 14 juin 2014.

156. ECRI, [Rapport de l'ECRI sur l'Italie – Cinquième cycle de monitoring](#), 7 juin 2016, paragraphe 65; et Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 165-167; et [Letter to the Mayor of Rome, Mr Ignazio Marino](#), 11 décembre 2013.

157. *The Local*, [Italy launches first official migrant integration plan: Five things you need to know](#), 27 septembre 2017.

158. Le fait que les travailleurs migrants occupent fréquemment des emplois médiocres les expose davantage au risque de pauvreté.

159. GRETA, [Rapport sur l'Italie, premier cycle d'évaluation](#), 22 septembre 2014, paragraphes 61-62, 68 et 110.

160. Loi 199 du 29 octobre 2016, AS/Mon (2018) 22.

161. Ce même jour, le Président a adressé au Premier ministre Conte une lettre lui rappelant que «les obligations constitutionnelles et internationales de l'État» resteraient en vigueur. www.ansa.it/english/news/politics/2018/10/04/mattarella-signs-security-decree_f714f111-8d74-4131-8474-a43036e71639.html.

162. La protection humanitaire est la principale forme de protection accordée par l'Italie; 16 616 personnes ont obtenu ce statut au cours des huit premiers mois de 2018. www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/Italy-latest-immigration-Decree-DROPS-protection-standards.

d'asile faisant l'objet d'une procédure pénale ou reconnues coupables d'un crime grave, et la possibilité de rédiger une liste de pays d'origine sûrs. Certaines mesures ont été adoptées pour lutter contre l'immigration clandestine, y compris l'allongement de la période maximale de détention pour les citoyens étrangers hébergés dans des Centres de rapatriement et l'extension, à l'ensemble de l'espace Schengen, de l'interdiction de retour des étrangers qui ont été expulsés. Le décret-loi prévoit également la révocation de la citoyenneté (acquise par le mariage ou la naturalisation, ou accordée à des ressortissants étrangers nés en Italie et y résidant jusqu'à l'âge de 18 ans) en cas de condamnation définitive pour des crimes de terrorisme ou de subversion. Les organisations de la société civile et les ONG ont exprimé leurs vives préoccupations au sujet de ce nouveau décret-loi, estimant qu'il était incompatible avec les principes constitutionnels et le droit international¹⁶³. Le Rapporteur s'attend à ce que les autorités italiennes veillent à ce que cette nouvelle législation et sa mise en œuvre respectent les normes internationales.

3.4. Lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination

58. L'égalité de tous les citoyens est garantie par la Constitution italienne (article 3). S'agissant du cadre institutionnel de lutte contre le racisme et l'intolérance, aussi bien le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales que l'ECRI estiment que ni le mandat ni les statuts du Bureau national pour la promotion de l'égalité de traitement et la lutte contre la discrimination raciale (UNAR), créé en 2013 et responsable de la protection contre toutes les formes de discrimination, ne garantissent son indépendance et qu'ils doivent être revus. Ils estiment en outre que l'UNAR ne dispose pas des ressources qui lui permettraient de fonctionner efficacement et qu'il faut les lui attribuer¹⁶⁴. Évolution positive: l'Italie a créé un Observatoire pour la sécurité contre les actes discriminatoires (OSCAD) et adopté en 2015 un plan d'action contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance, qui a été développé par l'UNAR après de nombreuses consultations.

59. La société italienne est confrontée à une augmentation des attitudes racistes et xénophobes ainsi que de l'antitsiganisme dans le discours public, notamment dans les médias et sur internet. Entre septembre 2010 et novembre 2014, l'OSCAD a reçu près de 1 200 signalements concernant des discours de haine et des infractions à caractère haineux, dont la moitié constituait une infraction pénale¹⁶⁵. La crise et l'austérité économiques et, comme l'a souligné la délégation italienne, le nombre écrasant de demandeurs d'asile auxquels l'Italie a dû faire face et qu'elle a dû gérer, ont, encore davantage, exacerbé le mécontentement; certains partis politiques ont exploité les sentiments anti-immigrés. Le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et le Comité consultatif de la Convention-cadre ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard du discours de haine des responsables politiques à l'encontre des migrants, des Roms, des musulmans, et des personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI)¹⁶⁶. Le Comité européen des Droits sociaux a estimé que la rhétorique politique xénophobe ou les discours contre les Roms et les Sintés constituaient une violation des dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163)¹⁶⁷. Par ailleurs, en dépit des recommandations de l'ECRI visant à ce que la négation de l'Holocauste constitue une infraction pénale à part entière, la législation adoptée en juillet 2016 n'en a fait qu'une circonstance aggravante¹⁶⁸.

60. Selon l'OSCE/BIDDH, au total 803 infractions motivées par la haine ont été signalées par la police en 2016, parmi lesquelles 286 infractions à caractère raciste et xénophobe, 204 infractions visant des personnes handicapées, 52 des Roms et des Sintés et 38 infractions fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre des victimes. Un certain nombre d'attaques verbales et physiques violentes contre des centres accueillant des demandeurs d'asile ont été enregistrées. Il n'existe toujours pas de statistiques officielles sur les poursuites et les condamnations des auteurs d'infractions inspirées par la haine mais leur nombre serait faible par rapport au nombre élevé d'infractions et d'actes de violence signalés¹⁶⁹. Le plan d'action de 2015

163. «Decreto sicurezza è legge, Tavolo Asilo Nazionale: "Aumenterà ingiustizie e razzismo"», 29 novembre 2018, www.amnesty.it/legge-sicurezza-immigrazione-preoccupazione-tavolo-asilo-nazionale/.

164. ECRI, *Rapport de l'ECRI sur l'Italie – Cinquième cycle de monitoring*, 7 juin 2016, paragraphes 24-29; et FCPNM, *Quatrième avis sur l'Italie*, 12 juillet 2016, paragraphes 14 et 32-36.

165. L'incitation à la violence reposant sur la discrimination raciale, ethnique, nationale ou religieuse est une infraction pénale passible de 18 mois maximum de prison.

166. Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 98-101; ECRI, *Rapport de l'ECRI sur l'Italie – Cinquième cycle de monitoring*, 7 juin 2016, paragraphes 35-37; et Comité consultatif de la FCPNM, *Quatrième avis sur l'Italie*, 12 juillet 2016, paragraphes 10 et 58-59. L'une des affaires les plus médiatisées est celle des insultes à caractère raciste prononcées en 2013 à l'encontre de Cecile Kyenge, qui était alors Ministre de l'Intégration en Italie, y compris par des responsables politiques de son propre camp. En réaction, 17 Ministres de pays de l'Union européenne ont signé une déclaration contre le racisme lors d'une réunion à Rome.

167. Comité européen des Droits sociaux, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)*, réclamation collective n° 58/2009, *Décision sur le bien-fondé*, 25 juin 2010.

168. ECRI, *Rapport de l'ECRI sur l'Italie – Cinquième cycle de monitoring*, 7 juin 2016, paragraphes 15-17.

prévoyait des mesures concrètes de lutte contre le discours de haine et la violence raciste, homophobe et transphobe, conformément aux recommandations de l'ECRI, mais ces mesures doivent à présent être mises en œuvre dans la pratique. Le Comité consultatif de la Convention-cadre a vivement recommandé aux autorités italiennes de lutter efficacement contre toutes les manifestations de racisme, d'intolérance et de xénophobie, notamment en prévenant les infractions à caractère raciste, en enquêtant sur toutes celles qui sont commises et en poursuivant les auteurs¹⁷⁰. La Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies nouvellement élue, Michelle Bachelet, a annoncé le 10 septembre 2018 que ses services examineraient «les informations faisant état d'une multiplication des actes de violence et de racisme à l'encontre des migrants, des personnes d'origine africaine et des Roms»¹⁷¹.

61. La situation de la population rom – à savoir les Roms, les Sintés et les Gens du voyage (*Caminanti*) – est toujours d'actualité. Jusqu'en 2011, les autorités italiennes avaient instauré un «état d'urgence relatif aux campements de communautés nomades»¹⁷² dans plusieurs régions, permettant ainsi des expulsions forcées et la réinstallation des Roms dans de vastes camps «autorisés» et séparés du reste de la population. Cette politique et tous les actes administratifs connexes ont été ultérieurement déclarés illégaux et discriminatoires par le Conseil d'État¹⁷³. Les préjugés contre les Roms et leur stigmatisation restent profondément ancrés et répandus dans la population italienne, dont l'opinion leur est à 85 % défavorable¹⁷⁴. Les Roms continuent d'être confrontés à la marginalisation, l'exclusion sociale, la pauvreté et une extrême précarité. La discrimination dans l'accès à l'éducation, aux soins de santé, au logement et à l'emploi demeure un obstacle structurel qui les empêche de participer pleinement à la vie de la société. D'après une enquête de 2014, 97 % des ménages roms vivaient sous le seuil de pauvreté, 69 % des jeunes roms étaient exclus de l'emploi et de l'éducation et 66 % se sentaient victimes de discrimination lorsqu'ils cherchent un emploi¹⁷⁵. On estime en outre que l'espérance de vie moyenne des Roms est inférieure de dix ans à celle de la population générale et la mortalité infantile des enfants roms est au moins deux fois plus élevée que la moyenne nationale¹⁷⁶.

62. Depuis 2012, l'Italie a amorcé un revirement politique notable en faveur de l'inclusion sociale des Roms¹⁷⁷ en adoptant la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms (2012-2020), qui est axée sur quatre priorités: le travail, le logement, la santé et l'éducation¹⁷⁸. Il est regrettable que cette stratégie n'ait pas encore suscité de progrès appréciables vers la réalisation des objectifs qu'elle énonce, notamment à cause des retards dans sa mise en œuvre et de l'absence d'objectifs quantifiables et d'un financement spécifique.

63. Parmi les questions complexes et non résolues, figure celle du statut juridique de quelque 15 000 Roms venus d'ex-Yougoslavie et de leurs enfants nés en Italie. N'ayant aucun document d'identité, ils sont confrontés à des problèmes d'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation ou aux soins de santé, et ne sont pas autorisés à enregistrer la naissance de leurs enfants, qui deviennent donc de fait apatrides¹⁷⁹. Un projet de loi visant à permettre aux enfants de migrants nés en Italie d'acquérir la nationalité italienne sous certaines conditions reste bloqué devant le Sénat¹⁸⁰.

169. Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 108-109.

170. Comité consultatif de la Convention-cadre, [Quatrième avis sur l'Italie](#), 12 juillet 2016, paragraphes 62-63.

171. Discours d'ouverture de Michelle Bachelet, Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, 39^e session du Conseil des droits de l'homme, 10 septembre 2018.

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E.

172. Le terme «nomades» continue d'être utilisé pour parler des quelque 110 000 à 170 000 Roms, Sintés et Gens du voyage qui vivent en Italie, perpétuant des thèses dépassées, inexactes et discriminatoires.

173. Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 80-88.

174. Pew Research Centre, [2014 Global Attitude Survey](#), 12 mai 2014.

175. On estime en outre que seul un Rom sur dix âgé de 20 à 64 ans occupe un emploi rémunéré et que le taux de chômage chez les femmes roms est encore plus élevé. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Pauvreté et emploi: la situation des Roms dans 11 États membres de l'Union européenne, octobre 2014](#), p. 18, 21, 28 et 35.

176. Commission européenne, [Roma Health Report](#), 2014, p. 100. La délégation italienne a fourni des données détaillées sur la nécessité d'améliorer la collecte d'informations sur les Roms, les Sintis et les voyageurs (*Caminanti*) et la situation dans les municipalités. Voir AS/Mon (2018) 22.

177. L'Italie a participé à la campagne Dosta!, visant à lutter contre les préjugés à l'égard des Roms, qui est devenue une activité permanente et a été étendue à l'ensemble du territoire depuis 2013, ainsi qu'aux projets ROMACT et ROMED2, destinés à améliorer l'inclusion des populations roms.

178. UNAR, [National Strategy for the inclusion of Roma, Sinti and Caminanti communities](#), 28 février 2012.

179. CAHROM, [Summary conclusions of the thematic report on solving the legal status of Roma from ex-Yougoslavia and their lack of personal identity documents](#), 30 octobre 2014.

180. *The Local*, [Italy «still committed» to bill on citizenship rights for migrant children](#), 15 septembre 2017.

64. Une partie de l'opinion publique continue de se montrer hostile à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI). Celles-ci sont victimes de discrimination, notamment dans l'accès à l'emploi, ainsi que d'actes de violence. Le gouvernement italien a adopté une Stratégie nationale LGBT en 2013. Suite à un arrêt de 2015 où la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'Italie enfreignait la Convention car il était impossible à des couples de même sexe de faire reconnaître légalement leur relation¹⁸¹, les autorités italiennes ont adopté, en mai 2016, un cadre législatif spécifique autorisant la reconnaissance et la protection des couples homosexuels dans le cadre d'une union civile¹⁸². Cette évolution doit être saluée. Il convient également de noter que, malgré l'absence de législation spécifique, la possibilité d'adopter l'enfant de son partenaire, y compris les partenaires de même sexe (dite «stepchild adoption»), a été reconnue à maintes reprises par les tribunaux et, très récemment encore, par la Cour de cassation¹⁸³.

4. État de droit

4.1. Indépendance du pouvoir judiciaire et administration de la justice

65. L'Italie consacre 1,3 % de ses dépenses publiques totales au système judiciaire¹⁸⁴. Si ce chiffre peut paraître faible, le budget du système judiciaire par habitant est supérieur à la moyenne du Conseil de l'Europe. Entre 2012 et 2014, le budget du système judiciaire a diminué de 3,4 %, principalement en raison des coupes budgétaires imposées aux tribunaux¹⁸⁵ à la suite d'une réorganisation et d'une concentration structurelles du système judiciaire italien. Il s'agissait de supprimer 31 tribunaux de première instance et 667 juges de paix¹⁸⁶ en vue d'améliorer l'efficacité¹⁸⁷. Ces mesures n'ont pas entraîné une réduction du nombre de juges et de personnel mais leur concentration dans un nombre réduit de grands tribunaux. Cette concentration s'est accompagnée d'une plus grande spécialisation de la justice.

66. Le pouvoir judiciaire italien est régi par un cadre juridique solide et bénéficie d'une protection constitutionnelle spéciale, qui garantit son autonomie et son indépendance par rapport aux autres branches de pouvoir¹⁸⁸. À sa tête, le Conseil supérieur de la magistrature, qui est un organe autonome, se compose essentiellement de magistrats élus par leurs pairs¹⁸⁹. Avec ses antennes locales, il joue un rôle central dans la gestion de la justice et protège celle-ci contre les influences extérieures¹⁹⁰.

67. Le ministre de la Justice, qui est officiellement responsable de l'organisation et du fonctionnement de la magistrature, ne joue en pratique qu'un rôle limité dans les décisions relatives aux statuts des procureurs et des juges, lesquels appartiennent tous deux au même ordre professionnel que les magistrats¹⁹¹. Bien que le ministre puisse lancer une action disciplinaire, seul le Conseil supérieur de la magistrature peut prendre des décisions relatives à l'affectation, la mutation, l'avancement et le salaire des magistrats et leur infliger des mesures disciplinaires¹⁹². Une fois nommés, sur concours, les magistrats sont inamovibles. Ils perçoivent des

181. Cour européenne des droits de l'homme, *Oliari et autres c. Italie*, Requêtes n^{os} 18766/11 et 36030/11, arrêt du 21 juillet 2015.

182. Comité des Ministres, *CM/ResDH(2017)182*, Résolution (finale) sur l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Oliari et autres c. Italie*, adopté le 7 juin 2017.

183. Arrêt n^o 14007 du 31 mai 2018, AS/Mon (2018) 22.

184. Pour plus d'informations sur le système judiciaire italien, voir: GRECO, *Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie*, 19 janvier 2017, paragraphes 83-106.

185. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens: efficacité et qualité de la justice*, 6 octobre 2016 (données de 2014), p. 17-51.

186. Les juges de paix (*giudici di pace*) sont des juges honoraires qui connaissent toutes les affaires civiles et pénales (dont le montant est inférieur à une certaine somme).

187. GRECO, *Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie*, 19 janvier 2017, paragraphe 89.

188. Selon la Constitution italienne, la magistrature est indépendante et autonome par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif et les «juges ne sont soumis qu'à la loi» dans l'exercice de leurs fonctions (articles 101 et 104).

189. Le *Conseil supérieur de la magistrature* (*Consiglio Superiore della Magistratura*) compte 27 membres, dont trois de droit – le Président de la République, le premier Président et le Procureur général de la Cour de cassation – ainsi que 16 élus par les magistrats ordinaires et huit en dehors de la profession, à savoir par les deux chambres du parlement réunies en session conjointe; ces 24 membres sont élus pour un mandat de quatre ans.

190. Conseil supérieur de la magistrature, *About the Council*. Depuis sa création, le Conseil supérieur a peu à peu élargi ses pouvoirs. Il a notamment été critiqué pour être intervenu dans la sphère politique en publiant des déclarations dans lesquelles il a défendu des magistrats qui avaient été critiqués dans l'exercice de leurs fonctions, et en donnant spontanément des avis sur des projets de loi et divers amendements relatifs au fonctionnement de la justice. Voir: Giuseppe Di Federico, *Judicial Independence in Italy, Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012, p. 357-401.

191. L'Italie est le seul pays démocratique dans lequel le ministère public bénéficie des mêmes garanties d'indépendance que les juges.

salaires attrayants (particulièrement en fin de carrière) ainsi qu'une retraite et des indemnités de départ à la retraite qui sont de loin les plus élevées de tout le service public italien¹⁹³. Toute ingérence ou pression provenant d'un organe externe et visant des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions est interdite.

68. En Italie, le salaire et l'avancement des magistrats dépendent de leur ancienneté, laquelle inclut l'exercice de fonctions non judiciaires au sein du service public, ce qui a grandement favorisé le recrutement temporaire de magistrats à des fonctions extrajudiciaires et politiques¹⁹⁴. Des magistrats se présentent fréquemment à des élections nationales, locales et européennes ou occupent des postes à responsabilité au sein du gouvernement national ou de collectivités territoriales. En l'absence de mesures claires relatives au conflit d'intérêts avec des activités extrajudiciaires, un certain nombre de magistrats exercent des fonctions temporaires au sein des pouvoirs exécutif ou législatif et entretiennent des relations avec des partis politiques ou leurs dirigeants, avant de reprendre leurs fonctions au sein du pouvoir judiciaire à la fin de leur carrière politique¹⁹⁵. Les lacunes juridiques permettent en outre par exemple à un magistrat d'exercer des activités politiques à l'échelon local tout en continuant d'exercer ses activités judiciaires, la seule limite étant l'inéligibilité territoriale¹⁹⁶. Aussi cela affecte-t-il l'opinion et, au bout du compte, la confiance du public à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Le GRECO a donc recommandé que le cumul de fonctions judiciaires et de fonctions exercées auprès de collectivités locales soit strictement encadré par la loi et que la question des activités politiques des magistrats soit réexaminée par le législateur¹⁹⁷. Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté des critères pour empêcher les membres du pouvoir judiciaire qui se sont présentés aux élections, même s'ils n'ont pas été élus, de retourner exercer leurs fonctions dans le district où ils ont concouru, ce qui est bienvenu, tout comme l'appel fait par le ministre de la justice devant la Commission de la justice de la Chambre des députés, le 11 juillet 2018, pour «dépasser le mécanisme de la porte tournante entre la politique et le pouvoir judiciaire, entre le parlement et les salles de justice»¹⁹⁸.

69. L'un des principaux problèmes structurels auquel l'Italie continue d'être confrontée est celui de la lenteur de la justice (qui se traduit souvent par un déni de justice), que viennent aggraver le recours excessif à la détention provisoire et la durée de celle-ci. Le système judiciaire italien est constamment critiqué, notamment par le Commissaire aux droits de l'homme, pour la lenteur des procédures juridictionnelles et l'inefficacité des tribunaux et du parquet¹⁹⁹. Bien que la Constitution italienne garantisse le principe de durée raisonnable du procès (article 111), la lourde charge de travail des tribunaux, en première comme en deuxième instance, s'est soldée par une lenteur excessive des procès et des retards procéduraux. L'Italie compte parmi les États membres du Conseil de l'Europe les plus souvent condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme en lien avec la lenteur de la justice. Depuis 2001, la législation nationale prévoit un recours juridique destiné à faire valoir le droit à un procès dans un délai raisonnable en demandant à l'État une juste réparation du préjudice subi (la «loi Pinto»)²⁰⁰.

70. La délégation italienne a fourni des informations complémentaires sur les efforts entrepris pour que les procès soient plus rapides et plus efficaces, tels que le recrutement de plus de 5 000 fonctionnaires sur trois ans et la numérisation des procédures civiles et pénales, qui ont conduit à la réduction de la durée des procès en première instance, comme l'a souligné la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)²⁰¹. Les procédures d'appel restent problématiques, même si la Cour de cassation, en dépit d'un arriéré important d'affaires civiles, a réussi à réduire la durée des procédures pénales. En quelques années,

192. Giuseppe Di Federico, *Judicial Independence in Italy*, *op. cit.*

193. GRECO, *Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie*, 19 janvier 2017, paragraphe 118.

194. En principe, les juges et les procureurs ne peuvent pas occuper un autre poste public ni exercer d'autres activités rémunérées. Les activités temporaires non judiciaires sont réglementées et doivent être autorisées par le Conseil supérieur. Par exemple, l'adhésion à un parti politique et la participation permanente et systématique à des activités partisans est une infraction disciplinaire. La loi régit en outre les cas d'inéligibilité de magistrats. Voir: GRECO, *Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie*, 19 janvier 2017, paragraphes 141 ff.

195. Giuseppe Di Federico, *Judicial Independence in Italy*, *op. cit.*

196. Article 60 n° 6 du *Décret-loi n° 267/2000*.

197. GRECO, *Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie*, 19 janvier 2017, paragraphe 153.

198. AS/Mon(2018) 22.

199. Le Commissaire s'est notamment dit préoccupé par la complexité et l'ampleur du problème, à tel point que l'Italie doit absolument repenser l'entièreté de son système judiciaire et procédural et faire évoluer ses pratiques judiciaires. Voir: Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphe 49.

200. *Loi n° 89/2001*.

201. <https://rm.coe.int/overview-avec-couv-18-09-2018-fr/16808def7b>. La CEPEJ a relevé que l'Italie a régulièrement amélioré le délai nécessaire au prononcé d'une décision (*Disposition time*) et le taux de liquidation des dossiers (*Clearance rate*).

le nombre d'appels en instance contre l'Italie est tombé de plus de 17 000 en octobre 2014 à 4 665 au 31 décembre 2017. La mise en œuvre de grands plans d'action impliquant des centaines de cas devrait également avoir un impact positif supplémentaire sur la réduction de l'arriéré, selon les autorités²⁰².

71. Cela étant, et malgré une légère diminution du nombre d'affaires ces dernières années, le pays éprouve des difficultés à réduire son énorme arriéré judiciaire. En 2016, au total plus de 3,8 millions d'affaires civiles et 1,5 million d'affaires pénales étaient en souffrance devant les tribunaux italiens²⁰³. En 2015, la durée moyenne d'un procès en première instance était de 427 jours au civil et 389 au pénal. En appel, elle était de 819 jours et devant la Cour de cassation de 1 427 jours²⁰⁴. Dans 60 % des tribunaux italiens, une affaire sur cinq est en souffrance depuis plus de trois ans, ce qui dépasse le «délai raisonnable» prévu dans la loi «Pinto»²⁰⁵. Les autorités italiennes ont souligné que le nombre de procédures «à risque, fondé sur la loi Pinto» a diminué entre 2013 et 2018²⁰⁶.

72. L'une des graves conséquences de ces retards considérables est qu'au cours de ces dix dernières années environ 1,5 million d'affaires, y compris de corruption, ont été clôturées avant la fin du procès pour cause de prescription. Ne serait-ce qu'en 2014, l'action pénale a été prescrite dans plus de 132 000 affaires pénales²⁰⁷. De 2015 à 2017, le nombre de procédures pénales prescrites était respectivement de 130 208, 136 888 et 125 624, et s'élevait à 63 177 au premier semestre de 2018²⁰⁸. Cela n'a fait qu'aggraver la méfiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire et de l'administration de la justice. En outre, la durée excessive des procédures juridictionnelles et l'incertitude judiciaire affectent le monde des affaires. Selon Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, le coût pour l'Italie de la lenteur de son système judiciaire est supérieur à 1 % de son PIB²⁰⁹.

73. Ce problème a de multiples causes sous-jacentes, notamment le volume excessif des affaires portées devant les tribunaux, la complexité des procédures, les problèmes de gestion et d'organisation des tribunaux, les pratiques judiciaires et l'insuffisance des ressources matérielles et humaines²¹⁰. Le nombre de juges par habitant en Italie est en particulier l'un des plus faibles en Europe et l'on comptait en 2016 quasiment 1 100 postes de magistrat vacants. Deux décennies d'inertie en termes de ressources humaines ont entraîné un recours accru aux magistrats non professionnels et une forte diminution du personnel administratif. Il est crucial pour l'indépendance et l'efficacité de la justice que des ressources financières et humaines suffisantes lui soient attribuées²¹¹. La délégation italienne a expliqué que, ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour inclure le recrutement de nouveaux magistrats dans les lois budgétaires annuelles²¹².

202. AS/Mon(2018) 22.

203. Secrétariat du Comité des Ministres, [Communication des autorités \(20/10/2017\) dans l'affaire Ceteroni c. Italie \(Requête n° 22461/93\)](#), 20 octobre 2017; et ministère de la Justice, [Monitoraggio della giustizia penale – anno 2017](#), 25 septembre 2017.

204. GRECO, [Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie](#), 19 janvier 2017, paragraphe 126. Voir aussi: CEPEJ, [Study on Council of Europe Member States Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings Edition 2015](#), 7 septembre 2015 (données de 2006 à 2012).

205. OECD Ecoscope, [Italy's justice system has quite a long road ahead but already scores better – The Italian view](#), 9 octobre 2017. En 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a de nouveau conclu à une violation de la Convention en raison du dysfonctionnement du recours «Pinto». Voir: [Gaglione et autres c. Italie](#), Requête n° 45867/07, arrêt du 21 décembre 2010. Voir aussi: Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 14-17.

206. Selon le ministère de la justice, les affaires en instance devant la Cour d'appel sont tombées de près de 200 000 à 115 662. En outre, dans la sphère civile en attendant les poursuites ont chuté de 5,7 millions en 2009 à 3,4 millions au premier semestre de 2018. AS/Mon (2018) 22.

207. GRECO, [Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie](#), 19 janvier 2017, paragraphe 128. Chose inhabituelle, en Italie, le délai de prescription commence à courir à partir du moment où le crime aurait été commis et non à partir du moment où il est découvert; ce délai n'est pas prolongé lorsque la partie défenderesse est inculpée ou condamnée. Le risque élevé que l'action pénale soit forclosée a donc entraîné une augmentation du nombre de recours devant les instances supérieures, qui sont déjà surchargées, et freiné le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges, par exemple la transaction pénale.

208. AS/Mon (2018) 22, sur la base des données fournies par le gouvernement lors de l'examen parlementaire du Décret-loi anti-corruption approuvé par la Chambre des députés le 22 novembre 2018.

209. OECD Ecoscope, [Italy's justice system has quite a long road ahead but already scores better](#), 9 octobre 2017.

210. Rapport de 2012 du Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, paragraphes 18-34.

211. GRECO, [Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie](#), 19 janvier 2017, paragraphe 130.

212. La délégation italienne a souligné que la Loi sur le budget de 2019 alloue des fonds pour l'embauche de 360 nouveaux magistrats et 3 000 autres membres du personnel administratif non exécutif, et que 600 recrutements supplémentaires auraient lieu de 2020 à 2022. AS/Mon (2018) 22.

74. Ces dernières années, l'Italie a adopté diverses réformes législatives – notamment une grande réforme de la procédure civile en 2014 et, en juin 2017, une réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale – dont l'objectif était de rationaliser les procédures civiles et pénales et d'en réduire la durée. Ces réformes ont permis d'introduire une médiation obligatoire et un système de «filtre» pour l'appel au civil, le recours accru à des procédures abrégées et à des mécanismes alternatifs et extrajudiciaires de résolution des différends. La réorganisation du système judiciaire italien, qui prévoyait une spécialisation accrue, la nomination de conseillers référendaires et le recrutement de plus de 3 000 agents administratifs auprès des tribunaux, a permis des gains d'efficacité. Les récentes réformes de la justice pénale visaient entre autres à prolonger le délai de prescription²¹³ et à modifier le système de recours devant les cours d'appel et la Cour de cassation²¹⁴. Concernant la lutte contre la corruption, le GRECO a salué les efforts déployés par les autorités pour résoudre le problème des délais de prescription – considéré comme le talon d'Achille de la justice italienne – au moyen de modifications essentielles apportées concernant les infractions de corruption, notamment en augmentant les délais de prescription et en prévoyant des motifs supplémentaires de suspension du délai de prescription²¹⁵.

75. Comme indiqué plus haut, la durée excessive de la détention provisoire dans le contexte des retards des tribunaux est préoccupante. L'Italie figure parmi les pays européens qui comptent le plus grand nombre de personnes en détention provisoire²¹⁶. Bien que la détention provisoire ne puisse s'appliquer aux infractions pénales passibles d'une peine inférieure à cinq ans, la loi autorise au maximum deux à six ans de détention provisoire en fonction de la gravité de l'infraction alléguée²¹⁷. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu de nombreux arrêts contre l'Italie en raison de la durée excessive de la détention provisoire et de l'insuffisance de garanties du droit du défendeur à un procès équitable, mais aussi pour cause de détention provisoire arbitraire²¹⁸. Les autorités italiennes ont adopté des amendements législatifs limitant les infractions pour lesquelles une détention provisoire peut être requise et ont introduit des mesures alternatives mais ces mesures n'ont pas encore conduit à une réduction sensible du recours à la détention provisoire²¹⁹. Les mesures alternatives sont en particulier peu appliquées et la loi italienne n'exige pas de contrôle régulier de la détention provisoire²²⁰. La nouvelle loi de la diminution du recours à la détention préventive est à saluer²²¹. Dans le même temps, des mesures alternatives ont également été utilisées plus souvent par les juges; en septembre 2018, le nombre de ces mesures avait augmenté de 4 000 par rapport à 2017²²². Les autorités sont invitées à continuer à se pencher sur ces questions.

4.2. Lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée

76. La corruption reste malheureusement un phénomène omniprésent et profondément enraciné en Italie, qui affecte l'ensemble de la société, administration publique et secteur privé compris²²³. En 2015, 3 000 affaires de corruption ont été signalées, 177 personnes ont été arrêtées et 700 autres ont fait l'objet d'une enquête. La police a signalé des irrégularités dans presque 30 % des marchés publics vérifiés²²⁴. Selon un sondage Eurobaromètre de 2017, 89 % des Italiens estiment que la corruption est répandue et 87 % pensent que les institutions publiques sont corrompues²²⁵. L'Italie se classe 8^e sur 27 pays européens en

213. En vertu de cette réforme, le délai de prescription sera désormais suspendu pendant 18 mois entre la condamnation initiale et l'interjection du premier recours en appel, puis encore 18 mois entre la deuxième condamnation et l'interjection du dernier recours.

214. Voa News, [Italian Parliament Approves Long-delayed Justice Reform](#), 14 juin 2017.

215. Troisième cycle d'évaluation: addendum au deuxième rapport de conformité sur l'Italie: «Incriminations (STE n^{os} 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis», adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière, Strasbourg, 18-22 juin 2018, publié en juin 2018, [GrecoRC3\(2018\)8](#)

216. Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, [SPACE I 2015 report](#), p. 66. Selon des données plus récentes du ministère de la Justice, plus de 34 % des prisonniers en Italie attendent un jugement définitif de condamnation et en 2015 17 % d'entre eux attendaient une condamnation en première instance. Voir: Antigone, [The practice of pre-trial detention in Italy](#), septembre 2015, p. 9.

217. Articles 272-279 et 285 du Code de procédure pénale.

218. Voir, par exemple, les affaires suivantes: [Gallardo Sanchez c. Italie](#) (détention provisoire arbitraire), Requête n^o 11620/07, arrêt du 24 mars 2015; [Labita c. Italie](#) (durée excessive de la détention provisoire), Requête n^o 26772/95, arrêt du 6 avril 2001 (Grande Chambre) et [Picaro c. Italie](#) (durée excessive des procédures), Requête n^o 42644/02, arrêt du 9 juin 2005. Selon l'organisation de la société civile Antigone, la prise de décision en matière de détention provisoire ne répond toujours pas aux normes de la Cour dans divers domaines. Voir: Antigone, [The practice of pre-trial detention in Italy](#), septembre 2015, p. 4-5.

219. Loi n^o 17/2014 et loi n^o 47/2015.

220. Antigone, [The practice of pre-trial detention in Italy](#), septembre 2015, p. 50-51.

221. En 2017, il y avait 10 181 détenus en attente d'un jugement définitif, y compris des détenus qui ont été jugés devant un tribunal de première instance et un tribunal de deuxième instance, contre 13 616 en 2011 et 15 165 en 2008.

222. AS/Mon (2018) 22, données de la Direction générale des statistiques, Ministère de la justice.

termes d'«expérience directe ou indirecte d'épisodes de corruption au cours des douze derniers mois»²²⁶. La corruption, le népotisme et le favoritisme étaient également perçus, en 2017, comme de sérieux obstacles à l'entrepreneuriat en Italie²²⁷. En 2018, Transparency International a noté certains progrès, suite à l'adoption récente de quatre lois pertinentes sur les lanceurs d'alerte, la transparence, l'influence induite et le blanchiment d'argent, et a classé l'Italie 54^e (elle était 60^e en 2017) sur 176 pays concernant les niveaux de perception de la corruption publique²²⁸. Comme mentionné dans l'Eurobaromètre 2018 sur la corruption, les partis politiques (66%) et les élus locaux, régionaux et nationaux (60%) sont perçus par le public comme étant les groupes les plus corrompus (contre respectivement 89 % et 77 % en 2013)²²⁹. La Cour des comptes a estimé que le coût de la corruption en Italie s'établissait à environ 60 milliards d'euros par an, soit 4 % du PIB²³⁰.

77. Ces dernières années, l'Italie a pris un certain nombre de mesures de lutte contre la corruption et en 2013 elle a ratifié les conventions du Conseil de l'Europe en matière de corruption. L'adoption d'un ensemble de textes anticorruption en 2012, actualisés en 2015, a marqué le passage d'une démarche répressive à une démarche préventive. Une Autorité nationale anticorruption (ANAC) a notamment été créée et un plan national anticorruption adopté²³¹. En outre, d'importantes réformes législatives ont été promulguées en matière de lutte contre la corruption²³². La Loi dite «des lanceurs d'alerte» (loi n° 179) adoptée en 2017 a introduit des mesures de grande envergure pour protéger les employés publics ou privés qui déclarent aux autorités compétentes des comportements illégaux ou des abus dont ils ont été témoins dans le cadre de leur relation de travail²³³.

78. En 2013, le GRECO a conclu que l'Italie avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante 17 des 22 recommandations que contenait le rapport d'évaluation des premier et deuxième cycles conjoints²³⁴. En revanche, le pays n'a pas encore appliqué de façon satisfaisante huit des 16 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du troisième cycle. Le GRECO a relevé que les sanctions pénales infligées à des fonctionnaires pour corruption sont adéquates et en général efficacement appliquées dans la pratique. Les autorités sont invitées à adopter la législation requise pour que le pays retire – ou ne renouvelle pas – ses réserves à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)²³⁵. Pour ce qui est du financement des partis politiques, le GRECO a relevé que des progrès non négligeables avaient été accomplis²³⁶, notamment en matière de transparence des dons, mais il a souligné qu'il fallait en faire davantage en matière de contrôle du financement des partis et des campagnes électorales²³⁷. En juin 2018, le GRECO a confirmé que le nouveau cadre juridique – qui avait en 2017 aboli le financement public direct pour lui substituer un système volontaire de financement privé – présentait plusieurs aspects positifs, concluait que l'Italie avait partiellement mis en œuvre sept autres recommandations et invitait les autorités à faire des efforts supplémentaires pour renforcer la transparence et le contrôle (notamment la publication des comptes de campagnes) afin de mieux prévenir la corruption²³⁸.

223. Il semble qu'il soit depuis longtemps courant de verser des pots-de-vin pour obtenir une licence, un permis, un marché public ou de gré à gré et pour conclure une transaction financière, tout particulièrement dans les secteurs de l'urbanisme et de la construction, de l'environnement, de la gestion des déchets et de la passation de marchés publics mais aussi dans le secteur de la santé.

224. Département d'État des États-Unis, [Italy 2016 Human Rights Report](#), 2017.

225. Commission européenne, Eurobaromètre, [Special Eurobarometer 470](#), Corruption, décembre 2017.

226. AS/Mon (2018) 22. Les autorités ont noté que, selon les données Eurobaromètre, en 2017, l'Italie avait le même taux d'épisodes de corruption directe et indirecte que la France (5% de la population concernée), et se classait avant des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas avec 7% des personnes impliquées ou témoins de corruption.

227. Commission européenne, Eurobaromètre, [Special Eurobarometer 470](#), Corruption, décembre 2017.

228. Transparency International, [Corruption Perception Index 2017](#), 21 février 2018.

229. Commission européenne, Eurobaromètre, [Special Eurobarometer 470](#), Corruption, 20 février 2018 (données de 2017).

230. GRECO, [Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie](#), 19 janvier 2017, paragraphe 21.

231. Le plan anticorruption en vigueur couvre la période 2017-2019 et comprend de multiples mesures: la publication d'informations administratives, la rotation du personnel, le renforcement du contrôle en matière de conflit d'intérêts, la surveillance de la privatisation et de l'externalisation des services publics.

232. [Loi n° 190/2012](#), [loi n° 114/2014](#) et [loi n° 69/2015](#).

233. AS/Mon (2018) 22.

234. GRECO, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, [Addendum au rapport de conformité sur l'Italie](#), adopté le 21 juin 2013, paragraphes 74-76.

235. Les réserves émises concernent les articles 4-8 et 12 de la Convention qui portent sur la corruption, notamment de membres d'assemblées publiques nationales et d'agents publics étrangers ainsi que sur la corruption active et passive dans le secteur privé et sur le trafic d'influence.

236. L'Italie compte s'affranchir progressivement du financement public direct des partis politiques pour adopter un système de financement reposant sur les contributions volontaires des citoyens.

237. GRECO, troisième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité sur l'Italie](#), adopté le 2 décembre 2016, paragraphes 73-78.

79. Dans son rapport sur le quatrième cycle d'évaluation concernant l'Italie, consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, le GRECO a salué les mesures décisives prises pour combattre la corruption, et le rôle proactif de l'Autorité anticorruption. S'agissant des parlementaires, il a recommandé de renforcer le cadre d'intégrité et invité instamment le pays à remanier le système actuel relatif aux conflits d'intérêts, notamment en consolidant la cadre réglementaire et en créant des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes plus efficaces²³⁹. Tout en saluant l'adoption récente d'un Code de conduite et de règles relatives au lobbying à l'intention des députés, le GRECO a recommandé à l'Italie d'affiner ces règles pour assurer la pleine conformité avec les mesures qu'il a énoncées. Des mesures similaires sont encore attendues du Sénat. Comme le GRECO l'a souligné à maintes reprises dans ses rapports consacrés à l'Italie, «la lutte contre la corruption relève d'une évolution des mentalités et non pas uniquement de dispositions législatives ou réglementaires». Elle doit par conséquent faire l'objet d'une approche à long terme et notamment d'une éducation continue à tous les niveaux de la société, d'un engagement politique durable et d'une tolérance zéro à l'égard des actes de corruption²⁴⁰. Dans un récent rapport, le GRECO regrettait l'absence de progrès concernant l'incrimination de la corruption active et passive des arbitres et jurés étrangers, et «les lacunes législatives persistantes en matière d'incrimination du trafic d'influence». Il déplorait également l'absence de progrès tangibles du processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191)²⁴¹.

80. Un nouveau projet de loi (aussi appelé projet de loi «pour en finir avec la corruption», soutenu par le Mouvement 5 Étoiles) a été approuvé par le Conseil des ministres le 6 septembre 2018 et soumis au parlement. Le texte prévoit que toute personne qui sera reconnue coupable de corruption et condamnée à plus de deux ans d'emprisonnement n'aura plus jamais le droit d'exercer un mandat public ni de participer à un appel d'offres public. Le texte permettrait aussi, pour la première fois, à des agents infiltrés d'enquêter dans des affaires de corruption et exigerait une transparence totale des contributions de particuliers et de sociétés aux partis et fondations politiques. Le renforcement des mesures et politiques anticorruption est une évolution positive et devra être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine.

81. L'Italie n'est pas membre du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), mais elle adhère au Groupe d'action financière (GAFI) depuis 1990. Dans le dernier rapport d'évaluation mutuelle, adopté en février 2016, il est fait état du cadre légal et institutionnel bien défini de l'Italie pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cela étant, le texte indique qu'il faut apporter des améliorations dans un certain nombre de domaines, notamment les enquêtes et poursuites engagées dans des affaires où le blanchiment de capitaux est une infraction distincte et autonome, et l'usage impropre des personnes morales²⁴².

82. L'une des particularités de la situation en Italie tient au fait que la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée de type mafieuse sont entremêlés. La criminalité organisée et les organisations criminelles existent en Italie depuis plus de deux siècles. Elles sont fortement concentrées dans quatre régions du sud de l'Italie, à savoir la Sicile, la Calabre, la Campanie et les Pouilles, où elles ont infiltré la politique, l'économie et la société. La mafia se livre avant tout au trafic de drogues – qui demeure la principale activité transnationale et une grande source de revenus – mais elle a élargi ses activités à l'assassinat, au trafic d'armes, de déchets/déchets toxiques et d'êtres humains, à la contrebande de cigarettes, à la contrefaçon, au racket et à l'extorsion, à la falsification de marchés publics et à l'usure²⁴³. Pour dissimuler leurs activités criminelles, les organisations criminelles italiennes ont mis en place des réseaux étendus de blanchiment de capitaux et de corruption de haut niveau. Selon le ministre de la Justice, les recettes de la mafia se situent entre 18 et 34 milliards d'euros par an, soit au moins 1,7 % du PIB²⁴⁴.

238. GRECO, Troisième cycle d'évaluation: addendum au deuxième rapport de conformité sur l'Italie, *op. cit.*

239. À ce propos, un rapport de l'Assemblée a par ailleurs récemment mis l'accent sur une lacune dans le système de suivi en place, qui ne peut cibler les organisations privées, les parlementaires, les juges et les commissaires extraordinaires. Voir: [Doc. 14344](#), Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique, 16 juin 2017, paragraphe 96.

240. GRECO, [Rapport d'évaluation du quatrième cycle – Italie](#), 19 janvier 2017, paragraphes 24 et 198.

241. [GrecoRC3\(2018\)8](#)

242. GAFI, [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Italy](#), Quatrième cycle d'évaluations mutuelles, février 2016.

243. L'un des exemples caractéristiques du pouvoir qu'exerce la mafia est le «pizzo», système dans lequel les propriétaires d'entreprises légitimes sont contraints de verser une part de leurs revenus pour garantir leur «protection». Voir: Europol, [Threat Assessment – Italian Organised Crime](#), juin 2013, p. 14-15. Ce n'est que récemment que les victimes ont commencé à refuser de payer et à briser la loi du silence.

83. Les groupes de criminalité organisée exercent une grande emprise sur la politique italienne, en particulier à l'échelon local, et influent sur l'affectation des ressources publiques et le recouvrement de l'impôt. Comme ils donnent de nombreuses consignes de vote dans leurs zones d'influence, ils peuvent peser sur l'issue des scrutins locaux. Aussi beaucoup d'agents des forces de l'ordre, de juges et de procureurs auraient-ils collaboré avec des organisations mafieuses²⁴⁵.

84. Depuis le Maxi-Procès de 1986-1987, au cours duquel un certain nombre de parrains de la mafia ont été condamnés à de longues peines de prison²⁴⁶, et après une série d'assassinats visant d'importantes personnalités du monde politique et institutionnel²⁴⁷, l'opinion publique a commencé à se révolter contre le phénomène mafieux. Les autorités italiennes ont lancé une stratégie de lutte contre la criminalité organisée et adopté de solides lois antimafia au début des années 1990²⁴⁸. En 2008, les autorités ont révisé la tâche de la commission parlementaire antimafia et l'ont chargée d'enquêter sur «le phénomène mafieux» et sur d'autres organisations criminelles²⁴⁹. La coordination des bureaux locaux antimafia, qui ont des compétences spécifiques en matière d'infractions graves liées à la criminalité organisée et au terrorisme, est assurée par la Direction nationale antimafia. Récemment, la coopération européenne et internationale dans la lutte contre les organisations criminelles transnationales a été renforcée. La réforme la plus récente du Code antimafia, entrée en vigueur en novembre 2017, a permis d'élargir les modalités de confiscation des biens²⁵⁰.

5. Conclusions et recommandations

85. Si l'Italie, membre fondateur du Conseil de l'Europe, honore globalement les obligations lui incombant en qualité de membre du Conseil de l'Europe, il reste toutefois des motifs de préoccupation. Le paysage politique reste caractérisé par un système de partis fragmenté et une instabilité politique. Les deux chambres parlementaires peuvent déposer des motions de défiance. Le référendum de décembre 2017, qui visait à réformer le système politique et à le rendre plus efficace et stable, a échoué. Une décennie de grave crise économique et la méfiance croissante à l'égard des institutions politiques et judiciaires ont contribué à renforcer la popularité, entre autres, d'un parti d'extrême droite (la Ligue) et d'un parti anti-establishment (le Mouvement Cinq étoiles). En juin 2018, ces partis politiques aux idéologies différentes ont uni leurs forces pour former une coalition gouvernementale après des négociations politiques et des tensions institutionnelles avec le Président de la République.

86. En ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques aux niveaux local et régional, le rapporteur demande la mise en œuvre des recommandations formulées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 2017, notamment la révision du calcul des coupes budgétaires, la levée des contraintes financières imposées aux collectivités locales, et l'octroi d'une plus grande autonomie budgétaire aux régions ayant un statut ordinaire afin de réduire l'écart entre celles-ci et les régions ayant un statut autonome spécial. Les autorités italiennes sont également invitées à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

87. En ce qui concerne la gestion des migrations, le rapporteur réaffirme la position de l'Assemblée qui n'a cessé de répéter que tous les États membres devaient faire preuve de solidarité afin de faire face à l'arrivée massive de réfugiés et de migrants en Europe, qui a touché l'Italie de manière disproportionnée. Dans ce

244. *Il Sole 24 Ore*, [Orlando: i ricavi delle mafie pari all'1,7% del Pil. Emergenza carceri verso la soluzione, detenuti a quota 55 mila entro l'anno](#), 19 juin 2014. Selon les estimations de précédents rapports, les recettes de la criminalité organisée atteignaient un taux largement supérieur: entre 6 % et 9 % du PIB de l'Italie. Voir les rapports cités par *Global Security, Italian Organised Crime*.

245. London School of Economics, [Organised Crime within Politics: Evidence from Southern Italy](#), 20 septembre 2016.

246. Le Maxi-Procès, un procès pénal ciblant la *Cosa Nostra* sicilienne, sous la houlette du procureur antimafia Giovanni Falcone et basé sur les preuves fournies par deux anciens parrains de la mafia qui s'étaient repentis – des «*pentiti*» – a permis de condamner 360 *mafiosi*, dont 119 par contumace, pour la plupart à perpétuité. Les condamnations ont été confirmées en 1992.

247. Il s'agissait notamment du préfet-général Carlo Alberto Dalla Chiesa (et sa femme), en 1982, et des procureurs antimafia Giovanni Falcone et Paolo Borsellino (tués dans des attentats à la bombe avec neuf gardes du corps et des parents), en 1992.

248. Selon la législation antimafia en vigueur, la participation à la criminalité organisée constitue à la fois une circonstance aggravante, dans le cadre de la lutte contre les organisations mafieuses, et l'infraction autonome d'association de malfaiteurs, aux termes du Code pénal. La participation aux activités d'une organisation criminelle est passible d'une peine d'emprisonnement allant de trois à sept ans. La peine est plus sévère lorsque ladite organisation est mafieuse et peut aller dans ce cas jusqu'à 12 ans de prison.

249. La première commission antimafia a été créée en 1963. Elle se compose désormais de 25 députés et de 25 sénateurs et travaille sous le sceau de la confidentialité. Voir: [loi n° 132/2008](#).

250. [Loi n° 161/2017](#).

contexte, le rapporteur se félicite que les délais d'attente pour accéder à la procédure d'asile aient été raccourcis en 2017. Il convient de saluer les efforts accomplis pour mettre fin à ce que l'on appelle «la politique de refoulement», entraînant le retour forcé des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés, ainsi que l'adoption d'un Plan d'intégration national lancé en 2017. Les autorités italiennes sont encouragées à mettre en œuvre des politiques d'intégration pour les migrants en transit, et à renforcer leur action de lutte contre la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation par le travail, conformément aux recommandations du GRETA. Le destin des enfants victimes de traite et les disparitions d'enfants non accompagnés méritent toute notre attention.

88. Le rapporteur note également que le nouveau gouvernement a promis de mettre en œuvre des politiques migratoires plus sévères. Il est vivement préoccupé par la position adoptée par le nouveau gouvernement, qui consiste à condamner les collectivités locales mettant en œuvre des politiques d'intégration pour les migrants, à entraver le travail des ONG venant au secours des migrants, et à interdire le débarquement des migrants secourus en mer dans les ports italiens, ce qui met des vies humaines en danger et enfreint les normes humanitaires de base. Si la communauté internationale dans son ensemble est censée apporter une réponse commune à l'afflux de migrants, le rapporteur invite instamment les législateurs italiens à veiller à ce que la législation sur les migrants et les réfugiés respecte les obligations internationales et européennes de l'Italie et garantisse le respect des libertés fondamentales.

89. Le rapporteur attend des autorités italiennes qu'elles continuent à s'engager fermement en faveur de la protection et la promotion des droits de l'homme. Il note que l'Italie dispose d'un cadre juridique bien développé à cette fin. Un certain nombre de traités importants sont toujours en attente de ratification. Tout en reconnaissant la transposition, en 1999, des principes de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans le système juridique, le rapporteur continue d'encourager l'Italie à ratifier la Charte. Les autorités italiennes sont également invitées à prendre les mesures nécessaires pour ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention européenne sur la nationalité. Le rapporteur se félicite de l'introduction récente d'une proposition de loi en vue de la ratification des Protocoles n°s 15 et 16 à la Convention européenne des droits de l'homme et invite le parlement à les ratifier sans délai.

90. Il faut attribuer aux autorités italiennes le mérite d'avoir ratifié, en 2013, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture ou autres peines ou traitements cruels ou dégradants (OPCAT) et créé un mécanisme national de prévention (*Garante nazionale*). Le rapporteur se félicite des mesures prises par le parlement pour créer une Commission nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme fondamentaux qui devrait agir en tant qu'institution nationale indépendante des droits de l'homme de l'Italie, conformément aux principes de Paris. S'il faut se féliciter de l'introduction de la torture dans le code pénal en tant qu'infraction distincte, la définition trop étroite de la torture ne recouvre pas, toutefois, toutes les questions soulevées par le CPT et la Cour européenne des droits de l'homme. La législation pénale pour la prévention et la répression des actes de torture et autres mauvais traitements demeure inadéquate. Cette situation et la prescription créent, de fait, un climat d'impunité pour ces crimes. Le rapporteur relève les progrès notables qui ont été accomplis quant au nombre d'arrêts en attente d'exécution devant le Comité des Ministres, et encourage les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts pour réduire le nombre de requêtes déposées auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

91. Le rapporteur reste très préoccupé par l'augmentation des attitudes racistes, de la xénophobie et de l'anti-tsiganisme dans le discours public, notamment dans les médias et sur internet, et le développement du discours de haine chez les responsables politiques, comme l'ont souligné le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il appelle les autorités à renforcer l'indépendance du Bureau national de lutte contre la discrimination raciale, et à combattre avec efficacité toutes manifestations de racisme, d'intolérance et de xénophobie, en particulier grâce à la prévention, l'investigation et la poursuite de toutes les infractions à caractère raciste.

92. Le rapporteur demande également aux autorités italiennes de prêter attention à la situation des Roms, qui font l'objet de préjugés et de stigmatisation. Cela vaut en particulier pour les quelque 15 000 Roms sans papiers originaires de l'ex-Yougoslavie qui ont du mal à accéder au logement, à l'éducation et aux soins de santé; ils ne peuvent pas déclarer leurs enfants qui se retrouvent donc, de fait, apatrides. Cette situation devrait être couverte par une législation adéquate.

93. Dans le domaine des médias, le rapporteur salue les efforts déployés concernant la délivrance de licences de radiodiffusion et la réforme du radiodiffuseur public en vue de renforcer son indépendance, son efficacité et sa pérennité. Il constate cependant que, malgré l'instauration de nouvelles réglementations, la concentration de la propriété des médias demeure problématique en Italie. Malheureusement, la diffamation est encore une infraction pénale sanctionnée par des peines de prison. Cette situation a un effet dissuasif sur

la liberté des médias. Le rapporteur exhorte les autorités italiennes à modifier la législation pénale afin de garantir le principe de proportionnalité des sanctions, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

94. S'agissant de l'État de droit, le pouvoir judiciaire italien est régi par un cadre juridique solide et bénéficie d'une protection constitutionnelle spéciale. Le rapporteur approuve les récentes réformes de la justice pénale qui ont, entre autres, prolongé le délai de prescription, y compris dans les affaires de corruption, et modifié le système de recours devant les cours d'appel et la Cour de cassation. Il invite les autorités italiennes à continuer à traiter les problèmes du recours excessif à la détention provisoire, de la faible application des mesures alternatives, des retards des tribunaux et des arriérés judiciaires.

95. La corruption reste un phénomène omniprésent et profondément enraciné. Le rapporteur reconnaît les efforts entrepris par les autorités italiennes pour lutter contre la corruption. Il convient de saluer la création d'une Autorité nationale anticorruption, l'adoption d'un Plan national de lutte contre la corruption et l'adoption d'une Loi sur les lanceurs d'alerte en 2017, ainsi que les progrès notables accomplis en matière de financement des partis politiques au pouvoir. Le nouveau système de financement des partis et campagnes électorales, qui fera appel à des dons privés, nécessite toutefois une supervision et une transparence appropriées afin de prévenir la corruption grâce à des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes efficaces. À cet égard, le rapporteur se félicite que la Chambre des députés ait adopté un Code de conduite et des règles relatives au lobbying, qui doivent être mises à jour pour assurer leur pleine conformité avec les recommandations du GRECO; il attend du Sénat qu'il prenne des mesures similaires.

96. Le rapporteur accueille favorablement les mesures envisagées par les autorités italiennes pour renforcer la lutte contre la corruption, qui devront respecter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il encourage également les autorités italiennes à mettre en œuvre les autres recommandations du GRECO, à envisager de retirer les réserves émises en 2013 au sujet de la Convention pénale sur la corruption et à envisager de ratifier le Protocole additionnel.

97. Enfin, le rapporteur s'inquiète du fait que la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée de type mafieux soient entremêlés, en particulier dans le sud de l'Italie, et de la grande emprise exercée par les groupes de criminalité organisée sur la politique italienne, en particulier à l'échelon local. Ces questions doivent faire l'objet d'une attention permanente de la part des autorités. En outre, la mise en œuvre de mesures claires relatives aux conflits d'intérêts pour les magistrats exerçant des activités extrajudiciaires, conformément aux recommandations du GRECO, pourrait permettre de renforcer la confiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire.

Annexe

1. Conventions du Conseil de l'Europe signées et/ou ratifiées par l'Italie entre le 1^{er} octobre 2013 et le 3 décembre 2018

No.	Titre		
071	Convention européenne sur le rapatriement des mineurs		
	Signature: 04/02/1971	Ratification: 27/02/1995	Entrée en vigueur: 28/07/2015
143	Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée)		
	Signature: 16/01/1992	Ratification: 30/06/2015	Entrée en vigueur: 31/12/2015
173	Convention pénale sur la corruption		
	Signature: 27/01/1999	Ratification: 13/06/2013	Entrée en vigueur: 01/10/2013
174	Convention civile sur la corruption		
	Signature: 04/11/1999	Ratification: 13/06/2013	Entrée en vigueur: 01/10/2013
190	Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme		
	Signature: 15/05/2003	Ratification: 21/02/2017	
196	Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme		
	Signature: 08/06/2005	Ratification: 21/02/2017	Entrée en vigueur: 01/06/2017
198	Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme		
	Signature: 08/06/2005	Ratification: 21/02/2017	Entrée en vigueur: 01/06/2017
210	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique		
	Signature: 27/09/2012	Ratification: 10/09/2013	Entrée en vigueur: 01/08/2014
214	Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales		
	Signature: 02/10/2013		
215	Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives		
	Signature: 07/04/2016		
216	Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains		
	Signature: 25/03/2015		
217	Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme		
	Signature: 22/10/2015	Ratification: 21/02/2017	Entrée en vigueur: 01/07/2017
218	Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives		
	Signature: 02/09/2016		
219	Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage		
		Ratification: 01/08/2018	
220	Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)		
	Signature: 30/01/2017		
221	Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels		
	Signature: 24/10/2017		
222	Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées		
	Signature: 20/02/2018		

2. Conclusions récentes des mécanismes de suivi et autres instances du Conseil de l'Europe au 3 décembre 2018

Cour européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005) ratifiée en 1955 Protocole n° 1 (STE n° 009) ratifié en 1955 Protocole n° 2 (STE n° 044) ratifié en 1967 Protocole n° 6 (STE n° 114) ratifié en 1988 Protocole n° 12 (STE n° 177) signé en 2000 Protocole n° 13 (STE n° 187) ratifié en 2009 Protocole n° 14 (STCE n° 194) ratifié en 2006 Sur un total de 56 250 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2017, 4 665 concernaient l'Italie. Résolutions adoptées par le Comité des Ministres: 4 en 2013, 5 en 2014, 3 en 2015, 16 en 2016, 17 en 2017 et 9 en 2018. Voir aussi Fiche pays pour la presse: Italie
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ratifiée en 1990 Rapport et Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Italie adoptés en octobre 2017: CG33(2017)17final et Recommandation 404 (2017)
Groupe d'États contre la corruption (GRECO)	Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ratifiée en 2013 Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ratifiée en 2013, Protocole additionnel (STE n° 191) signé en 2003 mais pas ratifié <i>Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité sur l'Italie: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière, Strasbourg, 16-20 juin 2014, publié en juin 2014, GrecoRC-III(2014)9F</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité sur l'Italie: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière, Strasbourg, 28 novembre-2 décembre 2016, publié en décembre 2016, GrecoRC3(2016)13</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: addendum au deuxième rapport de conformité sur l'Italie: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière, Strasbourg, 18-22 juin 2018, publié en juin 2018, GrecoRC3(2018)8</i> <i>Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Italie, adopté par le GRECO lors de sa 73^e réunion plénière, Strasbourg, 17-21 octobre 2016, publié en janvier 2017, GrecoEval4Rep(2016)2</i>
Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141) ratifiée en 1994 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) ratifiée en 2017 L'Italie n'est pas membre de MONEYVAL
Commissaire aux droits de l'homme	<i>Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, CommDH(2012)26 (en anglais seulement)</i> <i>Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr Ignazio Marino, Mayor of Rome, on the right to housing of Roma and Sinti and integration of beneficiaries of international protection (12 November 2013) (en anglais seulement) and response of the Municipal Counselor for Social Affairs of the City of Rome (4 December 2013) (en italien seulement)</i> <i>Letter to the Prime Minister of Italy (26 January 2016) and reply from the Italian authorities (10 February 2016) (en anglais seulement)</i> <i>Letter to the President of the Italian Senate (9 May 2017) (en anglais seulement)</i> <i>Letter addressed to the Italian Parliament (16 June 2017) (en anglais seulement)</i> <i>Commissioner's letter addressed to the Minister of the Interior of Italy (28 September 2017) and reply of the Minister of the Interior of Italy (12 October 2017) (en anglais seulement)</i>

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Convention (STE n°126) ratifiée en 1988, Protocoles n°1 (STE n°151) et n° 2 (STE n° 152) ratifiés en 1999 Visite ad hoc en juin 2010, rapports en novembre 2013, CPT/Inf(2013)30[Part 1] et CPT/Inf(2013)30[Part 2], (en anglais seulement) Visite périodique en mai 2012, rapport en novembre 2013, CPT/Inf(2013)32 (en anglais seulement) Visite ad hoc en décembre 2015, rapport en décembre 2016, CPT/Inf(2016)33 (en anglais seulement) Visite périodique en avril 2016, rapport en septembre 2017, CPT/Inf(2017)23 (en anglais seulement) Visite ad hoc en juin 2017, rapport en avril 2018, CPT/Inf(2018)13 (en anglais seulement)
Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et Comité des Parties	Convention (STCE n° 197) ratifiée en 2010 1^{er} cycle d'évaluation: . Rapport d'évaluation du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en septembre 2014, GRETA(2014)18 (commentaires en anglais seulement) . Recommandation CP(2014)16 du Comité des Parties adoptée en décembre 2014 . Réponse du gouvernement au Questionnaire du GRETA publiée en janvier 2014, GRETA(2014)2 (en anglais seulement) . Réponse du gouvernement à la Recommandation du Comité des Parties reçue en décembre 2016, CP(2017)7 (en anglais seulement) Procédure d'urgence: . Rapport du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en janvier 2017, GRETA(2016)29 (commentaires en anglais seulement) 2^e cycle d'évaluation: . Réponse du gouvernement au Questionnaire du GRETA publiée en novembre 2017, GRETA(2017)33 et Annexe (en anglais seulement)
Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et Comité des Parties	Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) ratifiée en 2013 1^{ère} évaluation (de référence): . Rapport étatique reçu en octobre 2018, GREVIO/Inf(2018)14 (en anglais seulement)
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	Conclusions sur l'Italie adoptées en décembre 2014, publiées en février 2015, CRI(2015)4 5^e rapport sur l'Italie adopté en mars 2016, publié en juin 2016, CRI(2016)19
Commission de Venise	<i>Avis sur la législation italienne relative à la diffamation</i>, adopté par la Commission de Venise lors de sa 97^{ème} session plénière, Venise, 6-7 décembre 2013, CDL-AD(2013)038 <i>Avis sur le projet de loi d'initiative citoyenne concernant les règles relatives à la participation publique, aux projets de loi d'initiative citoyenne, aux référendums et aux initiatives populaires et des amendements à la loi électorale provinciale de la province autonome de Trente (Italie)</i>, adopté par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière, Venise, 19-20 juin 2015, CDL-AD(2015)009 <i>Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Berlusconi c. Italie</i>, adopté par la Commission de Venise lors de la 112^{ème} session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017), CDL-AD(2017)025

Autres traités:

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	Convention (STE n° 157) ratifiée en 1997 4^e cycle: . 4^e rapport étatique reçu en mars 2014, ACFC/SR/IV(2014)005 (en anglais seulement) . Visite de la délégation du Comité consultatif en juin-juillet 2015 . Avis adopté en novembre 2015, publié en juillet 2016, ACFC/OP/IV(2015)006 . Commentaires du gouvernement reçus en juillet 2016, GVT/COM/IV(2016)003 . Résolution adoptée en juillet 2017, CM/ResCMN(2017)4
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	Convention (STE n° 148) signée en 2000 mais pas ratifiée
Charte sociale européenne	Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35) ratifiée en 1965 Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) ratifié en 1997 Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) ratifiée en 1999 Voir aussi Fiche pays: Italie