

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2523 (2023)

Razzismo istituzionale delle forze dell'ordine nei confronti dei Rom
e dei nomadi

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2024



Resolution 2523 (2023)¹

Institutional racism of law enforcement authorities against Roma and Travellers

Parliamentary Assembly

1. Over the past several decades, the case law of the European Court of Human Rights and the monitoring work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157) have brought to light serious breaches of human rights committed by law-enforcement officers against Roma and Travellers throughout the member States of the Council of Europe.
2. Despite these repeated findings and the recommendations addressed to States to end the practices at issue and prevent similar cases from arising, police brutality is still too often committed against Roma and Travellers in Europe. It ranges from inhuman or degrading treatment to torture, from excessive use of force to violence resulting in some cases in the victim's death.
3. Violent attacks and raids against Roma villages and settlements, and places where Travellers have halted, also continue to take place – sometimes committed by members of the law-enforcement authorities themselves, sometimes by the population itself without the law-enforcement authorities intervening to protect the victims. Such violent acts, as well as ethnic profiling, harassment, marginalisation and provocation, are part of daily life for too many Roma and Travellers on our continent, and form part of their shared experience of law-enforcement authorities.
4. Systematic checks of caravans and the criminalisation of begging or the illegal occupation of land moreover punish persons who are already victims of discrimination and create conditions in which Roma and Travellers are brought into contact to an excessive degree with law-enforcement authorities; at the same time, these measures increase their distrust of the authorities.
5. The Parliamentary Assembly deplores the fact that Roma and Travellers are thus very often subject to excessive surveillance, controls and even use of force by members of law-enforcement authorities, which violate their rights, while the responses provided are often inadequate when these populations are victims of criminal offences, whether committed by public officials or by private individuals. Indeed, all too often, when acts likely to constitute such offences are committed against Roma or Travellers, no effective investigation is carried out to help elucidate the facts, which is also a violation of their rights.
6. These human rights violations destroy the confidence of Roma and Travellers in law-enforcement authorities, which should protect them by assuring their safety and security as they do for all citizens. Discrimination in access to justice further worsens this situation and deprives the victims of abuse of adequate remedy.
7. This situation can be described as institutional racism, or systemic racism, of law-enforcement authorities against Roma and Travellers. The Assembly underlines that these terms do not imply that every individual working within the institution in question is racist but refer to the discriminatory effects of the functioning of the institution as a whole, effects which are first and foremost the result of the policies and practices that it applies.

1. *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 28 November 2023 (see [Doc. 15856](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Jean-Pierre Grin).*



8. The Assembly deplores this situation and underlines that States have a duty to prevent and combat these serious human rights violations. It notes that to do so, it is essential to have a thorough understanding of the structural shortcomings at issue, in order to find effective responses.

9. In this context, the Assembly refers to its [Resolution 2364 \(2021\)](#) “Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern” and its [Resolution 2413 \(2021\)](#) “Discrimination against Roma and Travellers in the field of housing”, which already examined some of these concerns and recommended that States take a series of measures in order to address them.

10. The Assembly also draws member States’ attention to the recommendations set out by ECRI in this field, notably in the framework of its General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing and its General Policy Recommendation No. 13 revised on combating antigypsyism and discrimination against Roma. It further underlines that the priorities approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe in its Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion (2020-2025) include combating antigypsyism and discrimination and supporting real and effective equality.

11. In the light of these considerations, the Assembly calls on Council of Europe member States,

11.1. as concerns the legislative framework, to:

11.1.1. ensure that criminal law provisions applicable to hate-motivated offences cover acts motivated by antigypsyism and anti-nomadism;

11.1.2. ensure that national anti-discrimination legislation applies to the actions of members of law-enforcement authorities and that acts of discrimination committed against Roma and Travellers are duly punished by law;

11.1.3. refrain from criminalising behaviour such as begging or the illegal occupation of land wherever other measures, notably administrative law measures, measures concerning the establishment of adequate halting sites or social policy measures would be better adapted to resolving the problems that lead to the behaviour in question;

11.2. as concerns the fight against impunity and the obligation to conduct an effective investigation, to:

11.2.1. offer rapid and effective remedies to victims of police violence, giving priority to simple, flexible and accessible procedures;

11.2.2. create independent investigative mechanisms, free from any political pressure, equipped with sufficient resources and powers to effectively investigate complaints against members of law-enforcement authorities and to punish offenders;

11.2.3. improve internal procedures for reporting misconduct within law enforcement, in particular by adopting measures to protect whistle-blowers;

11.2.4. protect victims against police intimidation, reprisals and harassment – all of which are encouraged by a sense of impunity – and provide for penalties for offenders that are commensurate with the seriousness of their actions and that are dissuasive;

11.2.5. support the activities of non-governmental organisations working to promote the access of Roma and Travellers to justice;

11.3. as regards preventing new, similar human rights violations, to:

11.3.1. introduce recruitment procedures aimed at promoting a composition of the law-enforcement authorities that reflects the diversity of the population;

11.3.2. train all members of law-enforcement authorities to apply methods that fully respect human rights in all circumstances; such training should also be provided at regular intervals;

11.4. as concerns strengthening mutual trust between Roma and Travellers, on the one hand, and law-enforcement authorities, on the other, to:

11.4.1. give priority to policies and practices that avoid having recourse to law-enforcement authorities;

11.4.2. provide a sufficient number of halting sites and other stopping places adapted to the needs of Travellers, and prioritise recourse to trained mediators rather than law-enforcement officers when it comes to the reception of Travellers;

11.4.3. establish frameworks for dialogue and co-operation between law-enforcement authorities and Roma and Travellers;

11.4.4. provide full support to Roma and Travellers who are victims or witnesses of misconduct committed by members of law-enforcement authorities.

12. The Assembly encourages member States to strengthen the fight against antigypsyism and anti-nomadism by recognising these phenomena as forms of racism that must be covered by criminal and civil law provisions prohibiting racism and racial discrimination, and working together with Roma and Travellers to overcome stereotypes and prejudice within the wider community, as well as mutual mistrust.

13. The Assembly encourages member States to actively promote education about and awareness of Roma and Traveller history and culture as an integral part of the fight against antigypsyism and anti-nomadism.

14. The Assembly further invites national parliaments to support the No Hate Parliamentary Alliance, its mandate and its functioning.



Résolution 2523 (2023)¹

Racisme institutionnel des forces de l'ordre à l'encontre des Roms et des Gens du voyage

Assemblée parlementaire

1. Depuis plusieurs décennies, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tout comme les travaux de suivi de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) font état d'atteintes graves aux droits humains commises par des agents des forces de l'ordre à l'encontre des Roms et des Gens du voyage, dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.
2. Malgré ces constatations répétées et les recommandations adressées aux États pour mettre fin aux pratiques en cause et prévenir de nouveaux cas similaires, des brutalités policières sont encore trop souvent commises à l'encontre des Roms et des Gens du voyage en Europe. Elles vont des traitements inhumains ou dégradants à la torture, de l'usage excessif de la force à des violences entraînant dans certains cas le décès de la victime.
3. Des attaques et des raids violents contre les villages et les campements roms, et les lieux où sont installés des Gens du voyage continuent également à se produire – parfois commis par des membres des forces de l'ordre eux-mêmes, parfois par la population elle-même sans que les forces de l'ordre interviennent pour protéger les victimes. Ces violences, tout comme le profilage ethnique, le harcèlement, la marginalisation et la provocation, sont le lot quotidien d'un trop grand nombre de Roms et de Gens du voyage sur notre continent, et font partie de leur expérience commune des forces de l'ordre.
4. Les contrôles systématiques des caravanes et la criminalisation de la mendicité ou de l'occupation illégale de terrains sanctionnent par ailleurs des personnes déjà victimes de discrimination et créent des conditions dans lesquelles les Roms et les Gens du voyage ont affaire de manière excessive aux forces de l'ordre; de plus, ces pratiques alimentent leur méfiance à l'égard des autorités.
5. L'Assemblée parlementaire déplore le fait que les Roms et les Gens du voyage fassent ainsi très souvent l'objet d'une surveillance, de contrôles voire d'un usage de la force excessifs par les membres des forces de l'ordre, en violation de leurs droits, tandis que les réponses apportées sont souvent inadéquates lorsque ces populations sont victimes d'infractions pénales commises par des personnes détentrices de l'autorité publique ou par des particuliers. En effet, trop souvent, lorsque des faits susceptibles de constituer de telles infractions sont commis à l'encontre de Roms ou de Gens du voyage, aucune enquête effective permettant d'élucider ces faits n'est menée, là aussi en violation de leurs droits.
6. Ces violations des droits humains détruisent la confiance des Roms et des Gens du voyage dans les forces de l'ordre, alors que celles-ci devraient les protéger en assurant leur sûreté et leur sécurité, comme pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens. De surcroît, des discriminations en matière d'accès à la justice aggravent cette situation et privent les victimes d'abus de recours adéquats.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 28 novembre 2023 (voir [Doc. 15856](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Jean-Pierre Grin).



7. Cette situation peut être qualifiée de racisme institutionnel, ou racisme systémique, des forces de l'ordre à l'encontre des Roms et des Gens du voyage. L'Assemblée souligne que ces termes ne sous-entendent pas que chaque individu travaillant au sein de l'institution en question est raciste mais font référence aux effets discriminatoires du fonctionnement de l'institution dans son ensemble, effets qui sont avant tout le résultat des politiques et des pratiques que cette dernière applique.

8. L'Assemblée déplore cette situation et souligne qu'il incombe aux États de prévenir et de combattre ces atteintes graves aux droits humains. Elle note que, pour ce faire, il est essentiel de bien comprendre les dysfonctionnements structurels à l'œuvre afin de trouver des réponses efficaces.

9. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle sa [Résolution 2364 \(2021\)](#) «Le profilage ethnique en Europe: une question très préoccupante» ainsi que sa [Résolution 2413 \(2021\)](#) «Discrimination à l'encontre des Roms et des Gens du voyage dans le domaine du logement», qui abordaient déjà certaines de ces préoccupations et recommandaient aux États de prendre une série de mesures visant à y remédier.

10. L'Assemblée attire par ailleurs l'attention des États membres sur les préconisations formulées par l'ECRI dans ce domaine, notamment dans le cadre de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et de sa Recommandation de politique générale n° 13 révisée sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms. Elle souligne en outre que le fait de lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination, et de favoriser l'égalité réelle et effective figurent parmi les priorités approuvées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de son Plan d'action stratégique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2020-2025).

11. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe,

11.1. en ce qui concerne le cadre législatif:

11.1.1. à veiller à ce que les dispositions de droit pénal applicables aux infractions motivées par la haine couvrent les actes motivés par l'antitsiganisme et l'antinomadisme;

11.1.2. à veiller à ce que la législation nationale en matière de lutte contre la discrimination s'applique aux actions des membres des forces de l'ordre et à faire en sorte que les actes de discrimination commis envers les Roms et les Gens du voyage soient dûment sanctionnés par la loi;

11.1.3. à s'abstenir d'ériger en infractions pénales des comportements tels que la mendicité ou l'occupation illégale de terrains, lorsque d'autres mesures, notamment de droit administratif, de mise en place d'aires d'accueil adéquates ou de politiques sociales sont mieux adaptées pour résoudre les problèmes à l'origine de ces comportements;

11.2. en ce qui concerne la lutte contre l'impunité et l'obligation de mener une enquête effective:

11.2.1. à offrir des recours rapides et efficaces aux victimes de violences policières, en privilégiant des procédures simples, souples et accessibles;

11.2.2. à créer des mécanismes d'enquête indépendants, exempts de toute pression politique et dotés de ressources et de pouvoirs suffisants pour enquêter efficacement sur les plaintes contre des membres des forces de l'ordre et pour sanctionner les contrevenantes et contrevenants;

11.2.3. à améliorer les procédures internes de signalement d'abus au sein des forces de l'ordre, notamment par l'adoption de mesures de protection pour les lanceurs d'alerte;

11.2.4. à protéger les victimes contre les intimidations, les repréailles et le harcèlement policiers – autant de comportements que le sentiment d'impunité encourage – et à prévoir des sanctions à l'encontre des contrevenantes et contrevenants qui soient à la hauteur de la gravité de leurs agissements et qui soient dissuasives;

11.2.5. à soutenir l'action des organisations non gouvernementales œuvrant pour promouvoir l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice;

11.3. en ce qui concerne la prévention de nouvelles violations similaires des droits humains:

11.3.1. à mettre en place des procédures de recrutement visant à promouvoir une composition des forces de l'ordre qui reflète la diversité de la population;

11.3.2. à former l'ensemble des membres des forces de l'ordre à appliquer en toutes circonstances des méthodes pleinement respectueuses des droits humains; de telles formations devraient par ailleurs être dispensées à intervalles réguliers;

11.4. en ce qui concerne le renforcement de la confiance mutuelle entre les Roms et les Gens du voyage, d'une part, et les forces de l'ordre, d'autre part:

11.4.1. à privilégier des politiques et des pratiques permettant d'éviter le recours aux forces de l'ordre;

11.4.2. à mettre à disposition des aires d'accueil et d'autres sites de stationnement en nombre suffisant et adaptés aux besoins des Gens du voyage, et à privilégier l'accueil des Gens du voyage par des médiatrices ou médiateurs formés à cet effet et non par des membres des forces de l'ordre;

11.4.3. à mettre en place des cadres permettant le dialogue et la coopération entre les forces de l'ordre et les Roms et Gens du voyage;

11.4.4. à assurer un soutien sans faille aux Roms et Gens du voyage victimes ou témoins de comportements abusifs commis par les membres des forces de l'ordre.

12. L'Assemblée encourage les États membres à renforcer la lutte contre l'antitsiganisme et l'antinomadisme, en reconnaissant ces phénomènes comme des formes de racisme qui doivent être couvertes par des dispositions de droit pénal et de droit civil interdisant le racisme et la discrimination raciale, et en œuvrant avec les Roms et les Gens du voyage à surmonter les stéréotypes et les préjugés au sein de la communauté au sens large, ainsi que la méfiance mutuelle.

13. L'Assemblée encourage les États membres à promouvoir activement la sensibilisation à l'histoire et à la culture des Roms et des Gens du voyage, et leur enseignement, en tant que parties intégrantes de la lutte contre l'antitsiganisme et l'antinomadisme.

14. L'Assemblée invite en outre les parlements nationaux à soutenir l'Alliance parlementaire contre la haine, son mandat et son fonctionnement.



Risoluzione 2523 (2023) ¹

Razzismo istituzionale delle forze dell'ordine nei confronti dei Rom e dei nomadi

Assemblea parlamentare

1. Da diversi decenni, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il lavoro di monitoraggio della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157) hanno segnalato gravi violazioni dei diritti umani commesse dalle forze dell'ordine nei confronti di Rom e nomadi in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.
2. Nonostante questi ripetuti riscontri e le raccomandazioni rivolte agli Stati per porre fine alle pratiche in questione e prevenire casi simili in futuro, la brutalità della polizia è ancora troppo spesso rivolta a danno di Rom e nomadi in Europa. Si va dai trattamenti inumani o degradanti alla tortura, dall'uso eccessivo della forza alla violenza che in alcuni casi porta alla morte della vittima.
3. Continuano a verificarsi attacchi violenti e incursioni nei villaggi e negli accampamenti rom e negli insediamenti dei nomadi, a volte da parte delle stesse forze dell'ordine, altre volte da parte di altri individui, senza che le forze dell'ordine intervengano per proteggere le vittime. Queste violenze, insieme alla profilazione etnica, alle molestie, all'emarginazione e alle provocazioni, sono la sorte quotidiana di troppi Rom e nomadi nel nostro continente e fanno parte della loro comune esperienza con le forze dell'ordine.
4. I controlli sistematici sulle roulotte e la criminalizzazione dell'accantonaggio o dell'occupazione illegale di terreni penalizzano, d'altra parte, persone già vittime di discriminazione e creano condizioni in cui i Rom e i nomadi devono affrontare in modo sproporzionato le forze dell'ordine; queste pratiche alimentano, inoltre, la loro sfiducia nei confronti delle autorità.
5. L'Assemblea parlamentare deplora il fatto che i Rom e i nomadi siano molto spesso oggetto di una sorveglianza eccessiva, di controlli e persino dell'uso della forza eccessivi da parte delle forze dell'ordine, in violazione dei loro diritti, mentre spesso sono inadeguate le risposte fornite quando queste popolazioni sono vittime di reati commessi da persone detentrici di autorità pubblica o da singoli individui. Troppo spesso, infatti, quando contro i Rom o i nomadi vengono commessi atti che possono costituire reati, non vengono svolte indagini efficaci per chiarire questi atti, sempre in violazione dei loro diritti.
6. Queste violazioni dei diritti umani distruggono la fiducia dei Rom e dei nomadi nelle forze dell'ordine, che dovrebbero proteggere la loro sicurezza come quella di tutti i cittadini. Inoltre, la discriminazione nell'accesso alla giustizia aggrava la situazione e priva le vittime di abusi di mezzi di ricorso adeguati.
7. Questa situazione può essere descritta come razzismo istituzionale o razzismo sistemico da parte delle forze dell'ordine nei confronti di Rom e nomadi. L'Assemblea sottolinea che questi termini non implicano che ogni individuo che lavora all'interno dell'istituzione in questione sia razzista, ma si riferiscono agli effetti discriminatori del funzionamento dell'istituzione nel suo complesso, che sono principalmente il risultato delle politiche e delle procedure che applica.

¹ Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 28 novembre 2023 (cfr. Doc. 15856, Commissione uguaglianza e non discriminazione. Relatore Jean-Pierre Grin).



8. L'Assemblea deplora questa situazione e sottolinea che è responsabilità degli Stati prevenire e combattere queste gravi violazioni dei diritti umani. Rileva che, a tal fine, è essenziale comprendere appieno le disfunzioni strutturali in essere per trovare risposte efficaci.

9. In questo contesto, l'Assemblea ricorda la Risoluzione 2364 (2021) "La profilazione etnica in Europa: una questione di grande preoccupazione" e la Risoluzione 2413 (2021) "Discriminazione contro i Rom e i nomadi in materia di alloggio", che hanno già affrontato alcune di queste preoccupazioni e raccomandato agli Stati di adottare una serie di misure per affrontarle.

10. L'Assemblea richiama inoltre l'attenzione degli Stati membri sulle raccomandazioni formulate dall'ECRI in questo campo, in particolare nelle sue Raccomandazioni di politica generale n. 11 "Lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nelle attività della polizia" e n. 13 "Lotta all'antiziganismo e alla discriminazione contro i Rom". Sottolinea inoltre che la lotta all'antiziganismo e alla discriminazione e la promozione di un'uguaglianza reale ed effettiva sono tra le priorità approvate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel suo Piano d'azione strategico sull'inclusione dei Rom e dei nomadi (2020-2025).

11. Alla luce di queste considerazioni, l'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa,

11.1 per quanto riguarda il quadro legislativo a:

11.1.1 garantire che le disposizioni di diritto penale applicabili ai reati motivati dall'odio coprano gli atti mossi dall'antiziganismo e dall'antinomadismo;

11.1.2 garantire che la legislazione nazionale contro la discriminazione si applichi alle azioni degli agenti delle forze dell'ordine e che gli atti di discriminazione commessi contro i Rom e i nomadi siano adeguatamente sanzionati dalla legge;

11.1.3 astenersi dal criminalizzare comportamenti come l'accattonaggio o l'occupazione illegale di terreni, laddove altre misure, in particolare di diritto amministrativo, la messa a disposizione di luoghi di sosta adeguati o politiche sociali, risultano più adatte a risolvere i problemi che danno origine a tali comportamenti;

11.1 per quanto riguarda la lotta all'impunità e l'obbligo di condurre indagini efficaci a:

11.1.1 fornire mezzi di ricorso rapidi ed efficaci alle vittime della violenza della polizia, dando priorità a procedure semplici, flessibili e accessibili;

11.1.2 creare meccanismi investigativi indipendenti, liberi da pressioni politiche, dotati di risorse e poteri sufficienti per indagare efficacemente sulle denunce contro gli agenti delle forze dell'ordine e sanzionare i colpevoli;

11.1.3 migliorare le procedure interne per la denuncia di abusi commessi all'interno delle forze dell'ordine, compresa l'adozione di misure di protezione per gli informatori;

11.1.4 proteggere le vittime dalle intimidazioni, dalle rappresaglie e dalle persecuzioni della polizia – tutti atteggiamenti incoraggiati dal senso di impunità - e prevedere sanzioni contro i colpevoli che siano commisurate alla gravità delle loro azioni e che fungano da deterrente;

11.1.5 sostenere l'azione delle organizzazioni non governative che lavorano per promuovere l'accesso alla giustizia per i Rom e i nomadi;

11.1 per quanto riguarda la prevenzione di simili violazioni dei diritti umani a:

11.1.1 introdurre procedure di reclutamento volte a promuovere una composizione del personale delle forze dell'ordine che rifletta la diversità della popolazione;



11.1.2 formare tutti gli agenti delle forze di polizia ad applicare metodi che rispettino pienamente i diritti umani in ogni circostanza; tale formazione dovrebbe essere impartita anche a intervalli regolari;

11.1 per quanto riguarda il rafforzamento della fiducia reciproca tra Rom e nomadi, da un lato, e agenti delle forze dell'ordine, dall'altro, a:

11.1.1 privilegiare politiche e pratiche che evitino il ricorso alle forze dell'ordine;

11.1.2 fornire un numero sufficiente di aree di accoglienza e altri siti di stazionamento adatti alle esigenze dei nomadi e dare priorità all'accoglienza dei nomadi da parte di mediatori formati allo scopo e non da parte di agenti delle forze dell'ordine;

11.1.3 istituire un quadro di dialogo e cooperazione tra le forze dell'ordine e i Rom e i nomadi;

11.1.4 assicurare pieno sostegno ai Rom e ai nomadi che sono vittime o testimoni di comportamenti abusivi da parte delle forze dell'ordine.

12. L'Assemblea incoraggia gli Stati membri a intensificare la lotta contro l'antiziganismo e l'antinomadismo, riconoscendo questi fenomeni come forme di razzismo che dovrebbero essere contemplate dalle disposizioni di diritto penale e civile che vietano il razzismo e la discriminazione razziale, e collaborando con i Rom e i nomadi per superare gli stereotipi e i pregiudizi all'interno della comunità in generale, nonché la diffidenza reciproca.

13. L'Assemblea incoraggia gli Stati membri a promuovere attivamente la sensibilizzazione e l'educazione in materia di storia e cultura dei Rom e dei nomadi come parte integrante della lotta contro l'antiziganismo e l'antinomadismo.

14. L'Assemblea invita inoltre i parlamenti nazionali a sostenere l'Alleanza parlamentare contro l'odio, il suo mandato e il suo funzionamento.