



Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de Pologne et l'ACA-Europe

“Ordre public, sécurité nationale et droits des ressortissants de pays tiers dans les affaires d’immigration et de citoyenneté”

Cracovie 18 septembre 2017

Réponses au questionnaire: Italie



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Ordre public, sécurité nationale et droits des ressortissants de pays tiers dans les affaires d'immigration et de citoyenneté

Italie

Séminaire de l'ACA à Kraków (Cracovie) 18-19 septembre 2017

I. Introduction.

1.1. Le séminaire sera axé sur l'équilibre qui doit être trouvé entre les droits des ressortissants de pays tiers et la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public dans les affaires d'immigration et de citoyenneté. Les actes administratifs les plus courants pertinents pour ce sujet sont les décisions en matière de visas, les refus d'entrée, les interdictions d'entrée, tous les types de décisions concernant la délivrance d'un titre de séjour (permanent, temporaire), les décisions de retour et les décisions concernant l'obtention et la perte de la nationalité.

1.2. La situation des réfugiés avant la finalisation définitive de la procédure de protection internationale ne relève pas du thème du séminaire, contrairement à la question du retour de demandeurs d'asile déboutés. La situation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ne relève pas non plus de ce thème, car ils ne sont pas considérés comme des ressortissants de pays tiers au sens du droit de l'Union. C'est pourquoi, lorsque vous répondrez aux questions, veuillez vous abstenir d'inclure les informations qui concernent les demandeurs d'asile et les ressortissants de l'Union ou les membres de leurs familles au sens de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

1.3. Ni le droit de l'Union ni la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ne définissent clairement l'ordre public et la sécurité nationale (sécurité intérieure et extérieure des États membres). Il est également à noter que bien souvent, plusieurs expressions sont utilisées pour faire référence à la sécurité nationale et à l'ordre public. Ce fait peut à lui seul entraîner un manque de cohérence dans la pratique judiciaire au sein des États membres et créer une confusion sur le plan de la terminologie. À titre d'exemple, dans la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (la Directive dite Retour), s'agissant



d'une interdiction d'entrée, il est question de « menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » - Article 11(3). Concernant le fait de ne pas accorder de délai pour le départ volontaire, l'expression « un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » est utilisée - Article 7(4) et en relation avec une interdiction d'entrée dont la durée a dépassé 5 ans « une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » est mentionnée - Article 11(2) Directive Retour. Dans la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, figure l'expression « une menace pour l'ordre public et la sécurité publique », qui exclut la possibilité d'acquérir et de garder un statut de résident de longue durée dans l'État membre – Considérant 8, Article 6(1), Article 9(7), Article 17(1), Article 22(1)(3) ou « menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique » – Article 12 (1). L'expression « une menace pour l'ordre public et la sécurité publique » est utilisée dans la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, qui autorise le retrait du titre de séjour d'un membre de la famille ou le refus de son renouvellement – Considérant 14, Article 6 (2) de la Directive relative au regroupement familial. D'autre part, en vertu de l'Article 8 (2) de la CEDH, le droit au respect de la vie familiale peut être refusé, entre autres, pour des raisons liées à « la sécurité nationale, à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Le Code des visas (Règlement (CE) N° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas) permet la vérification des conditions d'entrée et l'évaluation du risque au regard du risque pour la sécurité des États membres – Article 21(1) ou de déterminer si le demandeur n'est pas considéré comme constituant une « menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du code frontières Schengen, ou pour les relations internationales de l'un des États membres » - Article 21(3d), Article 32(1a vi). L'une des conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers en vertu du code frontières Schengen (Règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) est de ne pas être considéré comme « une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres » – Article 6(1e). Dans la Décision N° 1/80 du Conseil d'association CEE-Turquie du 19 septembre 1980 relative au Développement



de l'Association, des « raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques » ont été invoquées concernant l'emploi et la libre circulation des travailleurs de nationalité turque - Article 14(1).

1.4. Outre la sécurité nationale et l'ordre public, il est souvent question de « santé publique ». Le thème central du questionnaire étant l'ordre public et la sécurité nationale uniquement, les questions liées à la santé publique n'y ont pas été incluses et il n'est pas nécessaire de les évoquer dans vos réponses aux questions.

1.5. Établir le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale que représentent les ressortissants de pays tiers dans le droit matériel et procédural de l'immigration et de la citoyenneté dans les États membres n'est pas sans conséquences. Nombre d'entre elles découlent directement du droit de l'Union. Il est important de déterminer non seulement s'il existe une interprétation commune de ces concepts mais également leurs similitudes et différences et la manière dont les juges des tribunaux administratifs peuvent parvenir à un équilibre entre les droits des ressortissants de pays tiers et la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public dans les affaires d'immigration et de citoyenneté.

II. Questions

A. Questions générales. Cadre judiciaire et juridique national dans le domaine de la migration des ressortissants de pays tiers et dans les affaires de citoyenneté.

1. Quel est le cadre juridique national dans le domaine de l'immigration des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public ? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires d'immigration (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.

Réponse n. 1



En matière de permis visa et séjour des personnes originaires des pays tiers, la législation est principalement sur la base de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Elle est transposée et mise en œuvre par le décret législatif 25 juillet 1998, n. 286 (*Texte Unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger*), édictée par le Gouvernement sur la base de la loi 6 mars 1998, n. 40 (ainsi dite «Turco-Napolitano»): le "conteneur" formel qui constitue encore en Italie le *texte unique* consolidé des dispositions législatives en cette matière. Mais étant entendu qu'il a été modifié plusieurs fois, notamment par la loi 30 juillet 2002, n. 189 (ainsi dite «Bossi-Fini»): jusqu'au décret-loi 17 février 2017, n. 13 (ainsi dit «Minniti»), transformé en loi 13 avril 2017, n. 46 pour l'accélération des procédures en matière de protection internationale et pour le contraste de l'immigration illégale.

En aval et application, dans le temps beaucoup de règlements gouvernementaux ont été édictés; et beaucoup d'autres dispositions administratives.

La juridiction à ces propos est divisée en Italie entre le juge ordinaire (judiciaire) et le juge administratif.

Le premier est compétent pour certains cas spécifiques (par ex., en sujet de papier de séjour et de longue période ainsi qu'en sujet d'expulsion et de réfugiés); le deuxième pour les cas de prédominance des problèmes sur les titres de séjour et les visas.

La jurisprudence de la Cour de Cassation sur cette répartition de juridiction la dessine de la manière suivante:

- *au juge administratif*: les litiges en matière de octroi, renouvellement ou refus de visas d'entrée et des permis de séjour (permis ordinaires, permis de séjour UE pour résidents de longue durée), y compris les refus d'entrée dans la zone Schengen. Font exception les mesures pour les mineurs, aux motifs d'unité familiale ou de protection internationale et humanitaire, de compétence du juge ordinaire. A la rigueur, à propos du choix de l'Etat compétent pour examiner la demande de protection internationale selon le Règlement (UE) n 604/2013 (*du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*), il y a juridiction du juge administratif selon le Conseil d'Etat (Cons. Stato, III, n. 2015 n. 3825, n. 4685/2015 e n. 5469/2015; *contra*, III, n. 5738/2015)]

- *au juge ordinaire*: les litiges en matière de mesure d'expulsions et d'éloignement du territoire italien; à l'exception des disposés pour motifs de sûreté de l'État et d'ordre public, dont la connaissance appartient au juge administratif;

- *au juge ordinaire*: aussi les litiges en matière de *statut* des apatrides, soin à qui, pour le reste, ils s'appliquent les dictes règles de répartition.



Devant le juge ordinaire le jugement a trois degrés possibles: Tribunal, Cour d'appel et Cour de Cassation.

Le dit décret-loi 17 février 2017, n. 13 a prévu «près des tribunaux ordinaires du lieu où ont siège les Cours d'appel, des sections spécialisées en matière d'immigration, protection circulation internationale et libre des citoyens de l'Union Européenne», composées par juges choisis parmi les magistrats doués de compétences spécifiques et, en vertu de cela, l'École supérieure de la magistrature organisera cours de formation pour ces qui entendent acquérir une spécialisation spéciale en matière. Ce décret prévoit aussi une discipline ad hoc pour le jugement des recours contre les décisions des commissions territoriales en sujet de protection internationale et la simplification des règles du système de notification des actes aux requérants asile, qui pourront s'opposer à la surveillance vidéo de l'entretien personnel. Enfin, pour la vérification de l'état de citoyenneté on prévoit un rite sommaire de cognition et la prédisposition de renforcements du réseau diplomatique et consulaire dans le continent africain.

Devant le juge administratif, le jugement ne peut avoir que les deux degrés possibles: Tribunal administratif régional et Conseil d'État. Ou bien, alternativement, un seul degré (avis conforme du Conseil d'Etat) si l'on choisit le recours extraordinaire au Président de la République.

Dans ce domaine, aucun mode alternatif de résolution des conflits (MARC, ou ADR) n'est envisagé.

2. Quel est le cadre juridique national dans le domaine des affaires de citoyenneté en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires de citoyenneté (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.

Réponse n. 2

La citoyenneté italienne est réglée par la loi 5 février 1992, n. 91 (et ses réglementations d'exécution: d.P.R. 12 octobre 1993, n. 572 et 18 avril 1994, n. 362).

La juridiction en matière est répartie entre le juge ordinaire, compétent dans la prédominance des cas, et le juge administratif, compétent pour quelques hypothèses comme par exemple en sujet de refus pour motifs de sûreté de l'État et ordre public.



3. Veuillez indiquer le nombre d'affaires d'immigration et de citoyenneté entrantes concernant des ressortissants de pays tiers dont les tribunaux ont été saisis en 2016 (1^{er} janvier -30 décembre 2016) (veuillez exclure les affaires concernant les réfugiés et les ressortissants de l'UE). Veuillez indiquer séparément le nombre d'affaires entrantes de la juridiction de dernière instance (Cour Administrative Suprême) et des juridictions inférieures. Dans la mesure du possible, veuillez donner des informations sur le pourcentage d'affaires dans lesquelles les motifs liés à la sécurité nationale et à l'ordre public ont été décisifs. Les affaires dans lesquelles les questions liées à la sécurité nationale et à l'ordre public doivent être examinées sont-elles enregistrées séparément auprès de la juridiction et sont-elles prioritaires lorsqu'elles sont inscrites au rôle ?

Comme ci-devant précisé, en Italie la matière est répartie entre le juge ordinaire et le juge administratif.

En ce qui concerne le juge administratif, en 2016 les nouvelles affaires d'immigration et de citoyenneté ont été 4.957, dont 569 près du Conseil d'État (y comprise sa section sicilienne). Il n'est pas possible de répondre au reste de la question.

4. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires d'immigration dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :

- a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires d'immigration et les autres affaires administratives ?
- b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires d'immigration par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?
- c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?



d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).

e. Une partie peut-elle, dans toute affaire d'immigration, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?

Réponse n. 4 e 5.

Sub a), non, il y n'a pas différences, sauf quelques hypothèses particulières devant le juge ordinaire, comme précisé au point 1.

Sub b), non il y n'a pas différences pour ces procédures.

Sub c), le jugement est de stricte cassation, pas sur le mérite, soit en premier qu'en second degré, l'effet de la sentence est *ex tunc*.

Sub d) pour la juridiction administrative la deuxième (et dernier) degré voit les mêmes pouvoirs du premier degré; pour la juridiction ordinaire le troisième degré est seulement de cassation de la sentence du mérite.

Sub e), la participation à l'audience publique est possible, mais en général l'audition du demandeur n'est pas prévue.

5. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires de citoyenneté dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :

a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires de citoyenneté et les autres affaires administratives ?

b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires de citoyenneté par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires de citoyenneté et d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?

c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?



d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).

e. Une partie peut-elle, dans toute affaire de citoyenneté, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?

B. Questions de fond. Les notions d'ordre public et de sécurité nationale.

6. Le droit national de votre pays définit-il les expressions telles que «ordre public», «sécurité nationale» ou d'autres termes jouant un rôle similaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté et vise-t-il à protéger les mêmes valeurs? Veuillez citer les définitions de ces expressions dans la mesure du possible. Si ces expressions ont été définies dans la jurisprudence uniquement, veuillez expliquer la manière dont elles sont appréhendées dans la jurisprudence.

Réponse n. 6

Ces expressions sont utilisées par la jurisprudence su secteur mais n'ont pas, dans cette matière, une signification différente de l'habituelle.

Un arrêt pénal récente de la Cour de Cassation (Cass, 15 mai 2017, n. 24084) a affirmé l'illicéité d'un comportement d'un immigré de religion Sikh, sanctionné par une amende parce que *"il portait hors de la propre habitation sans un motif justifié, un couteau de la longueur totale de 18,5 centimètres aptes à l'offense pour ses caractéristiques* L'accusé soutenait que la possession de ce couteau (kirpan) était justifié par sa religion et il invoquait l'article 19 de la Constitution sur la liberté de confessionne religieuse. Mais la Cour de Cassation a affirmé que: *"Dans une société multiethnique, la vie en commun entre sujets d'ethnies différentes demande l'identification d'un noyau commun nécessaire dans lequel immigrés et société d'accueil il se doivent reconnaître."* L'intégration n'a pas comme conséquence l'abandon de la culture d'origine; cependant il y a la limite du respect des droits de l'homme et de la civilisation juridique de la société hôte. *« il y a pour l'immigré l'obligation essentielle de conformer ses propres valeurs à ceux du monde occidental dans*



lesquels il a librement choisi de s'insérer, et de vérifier la compatibilité des ses propres comportements préalablement avec les débuts qui la règlent et ensuite du licité d'eux en relation à l'ordre juridique qui la discipline". "La décision de s'établir dans une société dans laquelle il est connu, et on a la conscience que les valeurs sont différents de celle de provenance, en impose le respect et il n'est pas tolérable que l'attachement aux propres valeurs, bien que permis selon les lois vigenti du pays de provenance, porte à la violation consciente de ceux de la société hôte". " On ne peut, pour attachement aux propres valeurs d'origine, transgresser les lois de la société où l'on a librement choisi de vivre. "La société multiethnique est une nécessité, mais ne peut pas porter à la formation d'archipels culturel en conflit, selon l'ethnie qui la composent, parce qu'il s'oppose à l'unicité du tissu culturel et juridique de notre Pays qu'il détermine la sûreté publique comme un bien à défendre et, à la telle fin, il interdit de porter les armes et les objets aptes à vexer." Du reste le CEDH admet des limites soit d'ordre public qui de santé et morale. Et ainsi la Cour de justice européenne dans le cas du voile islamiste, compression de la liberté de manifestation religieuse si l'usage de cette liberté va au confilt contre autres droits.

7. La signification des expressions «ordre public» et «sécurité nationale» a-t-elle évolué dans la jurisprudence au cours des dernières années ? En particulier, ces deux expressions sont-elles interprétées de manière plus large par rapport à la portée qui était la leur par le passé et une signification plus large implique-t-elle la prise en compte de situations actuelles qui n'auraient vraisemblablement pas été considérées comme constituant un risque pour l'ordre public et la sécurité nationale par le passé? Cette évolution est-elle le résultat de la jurisprudence de la CEDH ou de la CJEU ?

Réponse n. 7

Les notions d'*ordre public* et de *sécurité de l'État* ont été examinées, dans les derniers ans, en droit constitutionnel surtout en relation à la répartition de compétences entre État et Régions. En effet, comme il se déclarait, avec la réforme de 2001, le nouveau art. 117 de la Constitution (sur cette répartition) a explicité que la matière de l'*ordre public* et de la *sécurité publique* appartient à la compétence nationale et celle de la police administrative est de compétence régionale.



L'interprétation que, d'après la réforme constitutionnelle de 2001, a été donnée par la Cour constitutionnelle des notions de "ordre public et sécurité" est caractérisée en sens restrictif, soit vis-à-vis d'autres types de sécurité/sûreté, soit vis-à-vis du domaine de la police administrative, qui est exclue de la compétence législative nationale.

La sentence n. 428 de 2004 de la Cour a reconduit la discipline de la circulation routière à la matière "ordre public et sûreté" en tout ce que "objectif à prévenir une série de crimes à elle réuni, comme le meurtre par imprudence et les lésions par imprudence" et donc "fonctionnel à la tutelle de l'intégrité personnelle."

La sentence n. 237 de 2006 a jugé que la réglementation des jeux de hasard, est due à la question de l'ordre public et la sécurité publique.

La sentence n. 51 de 2008 a fait pour être "la définition des activités nécessaires pour assurer la sécurité de l'aéroport".

La sentence n. 21 de 2010, à propos d'une loi nationale pour toutes les installations mises à l'intérieur de bâtiments, installations électriques, radiotélévisés, de chauffage, etc.), en tout ce que tu tournes à défendre les usagers, a affirmé que la matière de la sûreté dont à l'art. 117, second alinéa, lett. H), de la Constitution «*ne s'épuise pas dans l'adoption de mesures relatives à la prévention et répression des crimes, mais comprend la tutelle de l'intérêt général à l'intégrité des gens, et ensuite la sauvegarde d'un bien qu'il nécessite d'une réglementation uniforme sur tout le territoire national*».

Les prononciations récentes introduisent, donc, un rapport étroit avec la notion *d'intégrité publique*, en finissant ainsi pour agrandir le domaine d'application des notions *d'ordre public et sûreté publique*.

Dans le cadre de l'immigration et de concession de la citoyenneté, la notion *d'ordre public et sécurité de l'État* est rapportée éminemment à la dangerosité sociale de l'instant, déduite par la commission précédente de crimes: ce qui justifie le refus du titre demandé.

8. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de refus, pour un ressortissant de pays tiers :

- a. d'entrée sur le territoire de votre État
- b. de séjour de 90 jours au cours d'une période de 180 jours (séjour de courte durée)
- c. de délivrance d'un titre de séjour (temporaire ou permanent)
- d. d'acquisition de la nationalité



Si la réponse est «oui» à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).

Réponses n. 8 et 9

La réponse est positive pour tous les cas.

Raisons d'*ordre public* barrent soit l'entrée dans l'État que le permis de séjour et la concession de la citoyenneté.

L'art. 19 du t.u. prévoit cependant une série de cas dans lesquels l'expulsion ou le repoussement sont interdits. Le droit y a ajouté les cas dans lesquels il y a un risque grave pour la vie de l'étranger à cause de ses conditions de santé. Dans ces cas, un titre de séjour doit être relâché.

Les hypothèses de l'art. 19 sont les cas dans lesquels on puisse avoir un risque de persécution ou en cas de mineurs, ou bien de personnes vivant sous le même toit étrangères avec des parents d'ici de second degré ou avec le conjoint de nationalité italienne. Finalement, en cas de femmes en état de grossesse ou dans les six mois suivants à la naissance du fils.

Seule exception unique à l'interdiction d'expulsion est le cas de liens familiaux avec des citoyens italiens, mineurs et femmes en état de grossesse est constituée par l'expulsion par acte du Ministre à cause de raisons d'*ordre public* et *sécurité publique* dont à l'art. 13, alinéa 1. Les exigences de protection de l'*ordre public* et de la *sécurité publique* peuvent prévaloir sur les liens familiaux avec les citoyens italiens, mais pas sur les exigences de protection de formes de persécution.

9. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de décision entraînant :

- a. l'éloignement du ressortissant de pays tiers du territoire du pays (décision de retour)
- b. le prononcé d'une décision de retour sans accorder de délai de départ volontaire approprié
- c. le retrait du titre de séjour (temporaire ou permanent)
- d. la perte de la nationalité préalablement acquise



Si la réponse est « oui » à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).

La réponse est oui, sauf que pour l'hypothèse sub *d*). En effet, la citoyenneté italienne, une fois accordée, ne peut être révoquée.

La perte de la citoyenneté est prévue (art. 12 loi n. 91 du 1992) seulement en circonstances spéciales, à cause d'engagement d'un emploi public ou une charge publique d'un État ou organisme étranger public ou d'un organisme international auquel l'Italie ne participe pas, ou service militaire pour un État étranger malgré l'invitation tournée à l'intéressé.

Aussi dans ces cas, ils viennent en examen les hypothèses de défense d'expulsion dont à l'art. 19 du t.u., sur recensées.

10. Veuillez citer des exemples de situations récurrentes observées par votre juridiction et relevant de la portée des expressions « ordre public » et « sécurité nationale » dans :

- a. les affaires d'immigration
- b. les affaires de citoyenneté

Réponse n. 10

Un des motifs opposition les plus fréquents contre le relâchement de permis de séjour est l'existence de condamnations pénales, en particulier en matière de stupéfiants et de violation des règles sur le droit d'auteur. (cfr. à l'es. Consiglio di Stato, III, n. 320/2017). La loi spécifie les typologies de crimes d'obstacle au relâchement de permis de séjour. Dans les reste des cas, l'administration est tenue à évaluer la subsistance de raisons d'*ordre public* et *sécurité nationale* pour apprécier la dangerosité des conduites mise en étant des requérants le titre de séjour.



En sujet de citoyenneté, il faut dire d'abord que pour les cas de citoyenneté pour mariage avec citoyen italien, il est prévu exprès parmi les causes d'obstacle, au-delà des condamnations passés pour certains crimes graves, «*la subsistance, dans le cas spécifique, de motifs d'attestés inhérents à la sécurité de la République*»: art. 6, lett. c), loi n. 91 du 1992.

Vice versa, dans le case de citoyenneté par naturalisation, l'administration jouit de marges amples d'appréciation, dans le cadre de lequel évalue la subsistance de condamnations pénales comme index de dangerosité sociale : il peut se traiter de condamnations aussi datant dans le temps et pour crimes d'entité légère, comme par exemple le guide en état d'ébriété, ou aussi pour cas successivement dépenalisé.

Les refus motivés par des raisons d'*ordre public* et de *sécurité nationale* concernent les cas où il y par l'intelligence rapports qui indiquent la proximité au terrorisme islamique ou à des groupes extrémistes.

En matière d'application de la protection de l'ordre public, par exemple, l'existence de condamnations pénales est un des obstacle les plus fréquents à l'octroi du permis de séjour (ex., Consiglio di Stato, III, 26 janvier 2017, n. 320: Aux sens de l'art.4 alinéa 3, d.lgs. 25 juillet 1998, n. 286, comme modifié de l'art. 4 alinéa 1, lett. b), l. 30 juillet 2002, n. 189 n'est pas admis en Italie l'étranger qui soit considéré une menace pour l'ordre public et la sécurité de l'État ou qu'il résulte condamné, même suite à la négociation de peine aux sens de l'art. 444 c.p.p., pour des graves délits prévus de l'art. 380 alinéas 1 et 2, c.p.p ou bien pour délits inhérents les stupéfiants ; en outre l'art. 5 alinéa 5 du même décret prévoit que la permission de séjour ou son renouvellement sont refusés et, si la permission de séjour a été délivrée, elle est révoqué, lorsque manquent ou viennent à manquer les qualités demandées pour l'entrée et le séjour de l'étranger dans le territoire de l'État, sauf le prévu de l'art. 22 alinéa 9, et toujours qu'ils ne soient pas survenus de nouveaux éléments qui en permettent le relâchement et que ne se traite pas d'irrégularités administratives guérissables.

En matière de citoyenneté, cfr. par ex. Consiglio di Stato, III, 3 février 2016, n. 429: "L'attribution de la citoyenneté italienne à l'étranger ne se résout pas dans une pure vérification constitutive mais, en impliquant surtout l'intérêt public, présuppose des évaluations qui peuvent impliquer, parmi l'autre, des vérifications approfondies en ordre à la conduite, pas seulement apparente, du demandeur; par conséquent il est évident que la mesure ne peut pas être adoptée à suivi et/ou pour effet de quelque automatisme, tel que le simple passage du temps; ni peut de toute façon dépendre exclusivement de tel facteur et de la vérification, même en siège judiciaire, de la échéance passé d'un terme. Cela ne signifie pas, toutefois, que la procédure dirigée à



la décision finale puisse être maintenue ouverte au-delà du terme (bien que pas péremptoire) établi de la même administration ou même *sine die* ».

11. Les critères suivants sont-ils utilisés dans la jurisprudence de votre juridiction ou dans votre droit national pour déterminer l'existence d'une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public :

- a. le comportement de la personne concernée
- b. les intérêts fondamentaux de la société
- c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave
- d. autre

Veillez préciser s'ils s'appliquent dans les affaires d'immigration ou de citoyenneté.

Réponse n. 11

L'entrée et le séjour de l'étranger en Italie sont subordonnés en général à l'existence d'un but et à la disponibilité de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour, qui doivent être documentés (art. 4 décret législatif 25 juillet 1998, n. 286).

Au cas où l'étranger n'ait pas de liens familiaux avec des sujets légitimement résidents en Italie, un effet automatique d'empêchement de l'entrée et du séjour dérive de l'existence d'une condamnation pour délits de particulière gravité, pour lesquels il est prévu par la loi du procès pénale (art. 380 c.p.p.) arrestation obligatoire en flagrant délit et tous les délits concernant les stupéfiants (art. 4, alinéa 3, décret législatif 25 juillet 1998, n. 286 - cfr. Cons. Stato, III, n. 320/2017), ou reconnu comme étant de alarme sociale particulière, tels que le commerce des produits contrefaits et les violations du droit d'auteur et la propriété intellectuelle (ce qui empêche la délivrance d'un permis de travail indépendant, mais pas aussi pour un emploi - art. 26, alinéa 7-bis, décret législatif 25 juillet 1998, n. 286 - cfr. Cons. Stato, III, n. 5014/2016).

Dans le cas des condamnations pour plusieurs infractions, ne verrouille pas ladite saisie automatique, mais l'administration de la sécurité publique, pour empêcher l'entrée ou séjour, a le pouvoir discrétionnaire pour déterminer si l'entrée ou de séjour constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité de l'Etat italien ou d'un



pays Schengen (artt. 4, alinéa 3, e 5, alinéa 5 e 5-bis, décret législatif 25 juillet 1998, n. 286 – cfr. Cons. Stato, III, n. 524/2017).

Le critère fondamental pour évaluer l'existence de la dangerosité, est la considération du comportement personnel de l'étranger, en relation aux intérêts publics protégés de la loi à travers la prévision de délits.

Le comportement personnel à considérer est celui qui résulte vérifié par mesures du juge ou par mesures administratives, dont on puisse se déduire que la permanence de l'étranger en Italie constitue une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public.

La menace doit avoir les caractères de l'effectivité, de la gravité et de l'actualité: ainsi la motivation de la mesure doit être fondée sur la description des faits et sur l'évaluation, qui peut être même présomptive, leur de signifié; ne sont pas suffisantes des pures suppositions ou assertions pas supportées d'éléments objectifs;

Des simples amendes précédentes pour petits crimes sont pas estimé suffisants, sauf réitérations spéciales des comportements illicites dans le temps; une conduite irréprochable sur une longue période de temps peut priver d'importance un crime commis il y a plusieurs années

Par contre, si l'étranger, même avec des condamnations, aussi du type qui comporteraient une forclusion automatique, a des liens familiaux en Italie, il faut balancer le droit proportionnellement à sa vie familiale et des siens avec le bien juridique de la police et l'exigence de prévenir menaces à l'ordre public. Donc on doit évaluer une série d'éléments qui peuvent être déduits par l'analyse en concret de chaque cas. Par exemple, la nature et la gravité du crime commis; la durée du séjour, le temps passé de la commission du crime; la nationalité des intéressés; la situation familiale de l'étranger et notamment la durée de son mariage et autres facteurs qu'ils témoignent l'effectivité d'une vie familiale en sein au couple la circonstance qui le conjoint connût du crime à l'époque de la création de la relation familiale, le fait que du mariage soient nés des fils et leur âge, les difficultés qui se trouvent à affronter en cas d'expulsion, l'intérêt et le bien-être des fils; la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec le pays hôte (cfr. Consiglio di Stato, III, n. 330/2017).

Une évaluation de dangerosité pour l'ordre public ou pour la sûreté de l'État est toujours demande quand il s'agit de nier ou révoquer le permis de séjour UE pour résidents de longue durée (art. 9, décret législatif 25 juillet 1998, n. 286) : À ce but on doit tenir en compte les condamnations pour crimes rentrants dans le cadre d'application des artt. 380 (arrestation obligatoire en flagrant délit) et 381 (arrestation facultative en flagrant délit) c.p.p., ce doit être comparé avec la durée du séjour dans le territoire national et l'insertion sociale, familiale et ouvrable de l'étranger (cfr. Cons. Stato, III, n. 4353/2016).



L'acquisition de la citoyenneté italienne de la part de l'étranger est barrée (art. 6 loi 91/1992) par la condamnation pour crimes de nature spéciale ou de gravité prévus par le Code pénal; crimes intentionnels pour lesquels la loi prévoit une peine au moins au maximum de trois ans de prison; crimes pas politiques avec détention supérieure à un an de la part d'une autorité étrangère judiciaire, si la sentence ait été reconnue en Italie, ou en présence de "attesté motifs inhérents à la sûreté de la République."

Ce paramètre est similaire à celui correspondant au séjour des étrangers. Cependant, l'évaluation discrétionnaire relative a encore un plat plus ample, et elle va exercée avec grande précaution, attendu que la mesure, une fois émise, n'est pas susceptible de révocation à cause d'une nouvelle évaluation discrétionnaire et, à plus forte raison, celui qui a le statut de citoyen ne peut pas être expulsé, même s'il possède, en hypothèse, une seconde citoyenneté (cfr. Cons. Stato, III, n. 1084/2015).

12. Considéreriez-vous qu'il y a atteinte à l'ordre public justifiant un refus de titre de séjour à un ressortissant de pays tiers ou une décision de retour à son encontre si ledit ressortissant de pays tiers ne peut invoquer la protection de la vie privée ou familiale et est reconnu coupable de:

- a. vol à l'étalage
- b. conduite en état d'ébriété
- c. évasion fiscale
- d. paiement d'un prix de transport inapproprié (*fare avoidance*)
- e. infractions de stationnement
- f. infractions au Code de la route
- g. contrebande de petites quantités d'alcool/de cigarettes (non-paiement de droits)
- h. discours de haine
- i. mariage de complaisance (mariage blanc)

Réponse n. 12



Parmi les délits indiqués par la question, celui – qui semble équivalent au «encouragement à la haine» - de participation à organisations qui ont parmi ses buts l'encouragement à la discrimination ou à la violence pour raisons de race, ethniques, nationales ou religieuses [art. 3, alinéa 3, loi 13 octobre 1975, n. 654 (*Ratification et exécution de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 Mars 1966*), modifiée par le décret-loi 26 avril 1993, n. 122 converti par la loi 25 juin 1993, n. 205, rentre parmi ceux de l'art. 380 (arrestation obligatoire en flagrant délit) c.p.p.: par conséquent il prévient l'entrée et le séjour, sauf l'existence de liens familiaux.

La Cour de Cassation a affirmé qu'il ne subsiste pas un rapport de spécialité parmi les règles de la dite loi n. 654/1975 et celles du décret législatif 25 juillet 1998, n. 286, parce qu'elles protègent des biens juridiques différents: les premières entendent assurer une même dignité sociale aux citoyens de chaque état et réprimer pénalement les comportements qui expriment de la discrimination raciale ou ethnique; les secondes, qui font partie de la discipline sur l'immigration, entendent, d'un côté, assurer un mécanisme juridictionnel apte de faire cesser en temps rapides, avec action civile, comportements privés ou de l'administration publique tels de produire de la discrimination, et, de l'autre, à permettre la possibilité de l'indemnisation des conséquents dommages, même pas patrimoniaux (Cass. pen., III, 5 décembre 2005, n46783)

Même le vol en magasin (au pair du vol en habitation et du vol avec déchirement) pourrait rentrer parmi les cas considérés par l'art. 380 c.p.p.. En effet il est considéré tel (art. 625, n. 2 et n. 7, c.p.), à moins que la valeur des choses volées soit particulièrement modeste, le vol accompli en employant violence sur les choses, ou sur les choses exposées à la publique foi (ce qui se vérifie lorsque la marchandise est exposée sur les étagères d'un magasin, ou bien il se soustrait marchandise en emportant les dispositifs de sûreté plaques contre le vol à l'étalage). Les autres comportements indiqués dans la question 12, de règle, ne comportent pas de délits de gravité telle à être compris dans le domaine d'application de l'art. 380 c.p.p..

.

13. Si le ressortissant de pays tiers peut invoquer la protection de la vie privée/familiale, certaines des situations décrites ci-dessus (question 12, points a-i) ont-elles déjà entraîné un refus de titre de séjour ou une décision de retour? Le retrait ou refus de titre de séjour



pourrait-il dépendre du critère de proportionnalité ? Veuillez faire la distinction entre les situations a-i si nécessaire.

Si l'étranger a documenté les liens familiaux avec des personnes présentes légalement en Italie, dans un des cas de la question 12 on peut déduire une interdiction automatique d'entrée et de séjour (art. 5, paragraphes 5 et 5-bis du *Texte Unique*)

Les liens familiaux certainement importants sont ceux avec un conjoint, les enfants et les parents à charge (art. 29 du *Texte Unique*).

La pertinence des autres relations plus souples peut être examinée en fonction des faits particuliers.

En présence de liens familiaux, l'administration est obligée toujours à faire une évaluation comparative entre l'intérêt de maintenir l'intégrité de l'unité familiale (en tenant compte de la nature et de l'efficacité des liens familiaux de l'étranger et l'existence de liens familiaux et sociaux avec son pays d'origine, ainsi que, pour l'étranger déjà présent en Italie, la durée de son séjour) et de l'intérêt sur la sécurité et l'ordre public.

En théorie, toute peine peut être considérée comme faisant partie de cette évaluation appropriée comme cause contributive pour affirmer la primauté des besoins de l'ordre et de la sécurité publique, en vue de l'interdiction d'entrée et de séjour.

Cependant, certains des cas considérés (insolvabilité frauduleuse art ex 641 Code penal; infractions contraventionnelles relatives au déplacement ou au stationnement de voiture), ne présument pas, en règle générale, un niveau de gravité suffisante pour provoquer un jugement négatif.

14. De quelle manière protégez-vous l'intérêt supérieur de l'enfant vis-à-vis de la sécurité nationale et de l'ordre public ? Veuillez illustrer votre propos par des exemples. Le ressortissant d'un pays tiers peut-il être éloigné de votre pays s'il est le seul tuteur offrant un foyer (« home maker ») à un ressortissant de votre pays (par exemple, si le ressortissant de votre pays est mineur) et qu'il y a tout lieu de penser que le séjour prolongé du ressortissant de pays tiers dans votre pays constitue une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public?

Réponse 14



La situation des mineurs non accompagnés est régie par la récente loi n. 47/2017, qui interdit le refus d'entrée, le service du premier accueil, la nomination d'un tuteur, et (si le tribunal pour les mineurs, sur la base des enquêtes et de la relation des services sociaux, ne prévoit pas, dans l'intérêt de l'enfant, le retour assisté avec sa famille dans le pays d'origine ou vers un pays tiers) l'inclusion dans le système de sécurité jusqu'à l'âge de la majorité.

Dans ces cas, il est délivré un permis de séjour pour des raisons de minorité d'âge ou de la famille.

Au contraire, si un parent ou un adulte garde un parent qui exerce la responsabilité du mineur, sa position est déterminée par l'intérêt du mineur, qui est évalué sur une base discrétionnaire des circonstances particulières de l'affaire.

Les évaluations de la Cour des mineurs (tribunaux ordinaires) ont un rôle clé dans la détection de l'intérêt de l'enfant et de l'importance des liens familiaux

En dehors de cela, l'administration souligne l'importance de la coexistence, pour l'exécution des obligations d'entretien, la durée et la continuité de la relation, l'existence d'autres relations personnelles établies.

Le cas de la relation familiale entre un citoyen italien et un adulte étranger qui principalement ou exclusivement prend soin de ses besoins personnels, fait partie de la réponse à la question 11.

La relation entre un italien et un étranger dans ce dernier cas est considérée comme une raison d'aide familiale ou d'un service de soins et elle est jugée comme une activité appropriée pour produire un revenu suffisant, comme un facteur qui est en concurrence avec d'autres pour apprécier le degré de l'intégration sociale et du travail en Italie pour comparer avec toutes les condamnations pénales.

15. Considéreriez-vous le terrorisme, le trafic d'êtres humains, la maltraitance d'enfants, le commerce d'armes, les crimes commis par des récidivistes et le trafic de drogue comme une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale susceptible de donner lieu à :

- a) la perte de la nationalité préalablement acquise
- b) un refus de titre de séjour ou une décision de retour

Les infractions visées par la demande 15 sont de nature telle à entraîner le refus d'un permis de séjour ou la révocation de celui publié.



A l'inverse, la citoyenneté ne peut être révoquée à la suite d'une condamnation pour ces infractions.

La perte de la nationalité est prévue (art. 12 de la loi 5 février 1992, n. 91 sur la citoyenneté) dans des circonstances particulières (en raison de l'apport d'un emploi public ou de la fonction publique par un Etat ou un organisme public étranger ou une organisation internationale qui ne participe pas en Italie, ou l'abandon du service non-militaire pour un Etat étranger, en dépit de l'invitation adressée à la personne).

16. Si le ressortissant de pays tiers a été exclu des régimes de protection en vertu de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, est-il automatiquement considéré comme constituant une menace [grave] pour l'ordre public ou la sécurité nationale et doit-il être éloigné du pays sans examen supplémentaire du risque effectif et actuel ? Si une procédure distincte est nécessaire pour prononcer une décision de retour, les critères suivants doivent-ils être pris en compte :

- a. le comportement de la personne concernée
- b. les intérêts fondamentaux de la société
- c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave
- d. autre.

Il faut rappeler que l'ensemble du contentieux de la protection internationale peut échapper en principe, à la juridiction administrative, à l'exception des questions sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale en vertu du règlement UE 604/2013, et en particulier, l'identification la compétence territoriale d'un autre Etat conformément à l'art. 3, paragraphe 3, du décret législatif 28 janvier 2008, n. 25 (*mise en œuvre de la directive 2005/85/CE sur les règles moindres pour les procédures appliquées aux États membres aux buts de la reconnaissance et de la révocation du statut de réfugié*), adoptée en application de «*clauses discrétionnaires*» pour l'exécution des «*obligations compétentes des États membres*», appelé. les articles 17 et 18 cités Reg (CE) 26 Juin 2013, n 604/2013; voir Consiglio di Stato, III, n 572/2016)



En fait (dans le cadre défini par l'art. 32 du décret législatif n. 25 de 2008, transposant la directive 2005/85/CE), les commissions territoriales sont expressément tenues à considérer les conséquences d'un retour de l'étranger dans son pays.

Mais l'administration (Questura, c'est à dire Préfecture de police) n'a plus de discrétion évaluative en ce qui concerne la délivrance de permis de séjour pour des raisons humanitaires (voir Cass. civ., SS.UU., n. 5059/2017).

Le permis de séjour pour la demande d'asile permet de faire un travail, mais il ne peut pas être automatiquement converti en un permis de travail (art. 22 du décret législatif 18 août 2015, n. 142 – *Mise en œuvre de la directive 2013/33/UE sur les règles relatives à l'accueil des requérants protection internationale, ainsi que de la directive 2013/32/UE, sur les procédures communes aux buts de la reconnaissance et de la révocation du status de protection internationale*).

Toutefois, le refus d'accorder une protection internationale n'empêche pas un permis de séjour pour d'autres motifs, s'il y a les conditions ordinaires,

On ne prévoit pas une procédure spéciale à cet effet.

Même évaluation négative pour la citoyenneté n'empêche pas que le permis de séjour de l'étranger soit renouvelé.

Après cinq ans de refus, l'étranger peut présenter de nouvelles demandes d'octroi de la citoyenneté italienne. Dans le contexte de la citoyenneté les critères sont plus restrictives et sont donc jugées suffisantes pour refuser l'octroi de questions de citoyenneté de fait qui ne serait pas justifier le refus ou la révocation d'un permis de séjour (voir Consiglio di Stato, III, n. 742/2016).

17. Pouvez-vous citer des exemples d'affaires dans lesquelles la priorité est donnée à la vie familiale ou privée plutôt qu'à la sécurité nationale ou à l'ordre public ? Veuillez les décrire brièvement.

En règle générale, l'intérêt à l'intégrité de l'unité familiale de l'étranger est protégé, si la personne est un point de repère pour la famille ou autrement assure leur entretien, à moins que



l'infraction a été juste commis au détriment des membres de la famille, ou sont symptôme d'un caractère amoral dans les relations personnelles.

Un critère souvent utilisé pour accorder la priorité aux besoins de l'application de la loi est constitué, ainsi que la gravité des infractions, par leur récurrence, même après plusieurs années d'entrée en Italie, comme un indice d'indisponibilité de l'intégration sociale extra-terrestre.

Et la révocation du permis de séjour a également été jugé légitime lorsqu'il n'y a pas de coexistence ou autre résultant de l'égalité du statut de la famille ne correspond pas à une communion réelle de la vie.

18. Avez-vous constaté des tensions entre la protection automatiquement accordée par l'Article 4 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne (Article 3 de la CEDH) et la sécurité nationale, justifiant un retrait ? Veuillez donner des exemples des pratiques adoptées dans votre pays.

L'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ainsi que l'art. 3 de la CEDH) interdit la torture, ainsi que les peines et traitements inhumains ou dégradants.

Il semble que le conflit entre les besoins de la sécurité nationale et la protection accordée par cette interdiction, n'a pas donné lieu à des litiges qui relèvent devant la juridiction administrative.

Des conflits similaires, dans les cas extrêmes, peuvent être créés par des actes politiques du gouvernement, non soumis à un contrôle judiciaire, ou par des actes des fonctionnaires publics, source de responsabilité pour les dommages (et donc soumis à la juridiction du juge judiciaire ou civil).

C. Questions de procédure. Équité de la procédure.

19. Si une décision examinée par un juge est basée sur des considérations liées à la sécurité à nationale ou à l'ordre public, contient-elle toujours des raisons juridiques et factuelles ? Dans quelles conditions une autorité administrative peut-elle s'abstenir de justifier entièrement ou partiellement une telle décision ?



En principe quand une mesure administrative est basée sur des considérations liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public, elle doit en indiquer les raisons juridiques et factuelles. Toutefois la Cour Constitutionnelle a établi que "la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat représente un intérêt essentiel et incontournable de la collectivité, avec une évidente prééminence sur tous les autres". Pour cette raison, quand il s'agit de sauvegarder les intérêts de l'Etat, le secret peut avoir sa légitimation en tant qu'instrument nécessaire pour atteindre le but d'une telle sécurité et garantir l'existence, l'intégrité et le cadre démocratique de l'Etat, qui constituent des valeurs protégées par les articles 1, 5, 52, 87, 126 de la Constitution (arrêt n.110 du 1998)

La possibilité de soustraire des actes à l'accès direct du juge et des parties en cause pour des raisons de sécurité de l'Etat est toutefois admise à condition que le contenu soit illustré dans le procès de manière d'assurer un niveau adéquat de défense.

Ce principe a été utilisé dans un cas-décidé par le Tribunal administratif du Latium (Rome), dans lequel les raisons du refus étaient en partie contenues dans un acte qui, même s'il n'était pas classé, il était de toute façon soustrait à l'accès. Toutefois l'Administration sur ordre du juge administratif avait illustré dans le cours du procès le contenu de cet acte, dont les motivations avaient été reconnues suffisantes et correctes par le juge même.

Aussi dans les cas qui seront examinés successivement (*sub* 21-25), concernant documents soustraits à l'accès ou classés pour de raisons de tutelle de la sécurité nationale ou de l'ordre public, l'administration doit en tout cas justifier de façon suffisante sa décision.

En effet la soustraction de l'acte administratif au régime ordinaire de connaissance, concerne les limites de diffusion de l'acte (ou de l'information qu'il contient), mais non la structure de l'acte et la nécessaire présence de tous les éléments essentiels du même acte, y compris la référence aux faits et aux raisons juridiques qui en constituent la motivation.

20. Si la décision est basée sur des considérations liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public, la partie, son avocat et un juge examinant une décision ont-ils accès de la même manière aux raisons juridiques et factuelles de cette décision communiquées par l'autorité administrative ?



Lorsque une décision administrative est fondée sur de raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, soit le juge soit les parties en cause ont la même possibilité d'accéder à la motivation en fait et droit de la mesure en question.

Si la décision est classée (*ex art.42 de la loi de réforme de l'intelligence 3 août 2007, n. 124 - Système d'information pour la sécurité de la République et nouvelle discipline du secret*), le juge en principe commande à l'administration de produire dans le jugement les documents relatifs, en version intégrale et sans "*omissis*", dès lors que la connaissance en forme intégrale du document est nécessaire pour permettre la défense de la partie requérante (dans ce sens, *ex multis*, TAR Latium (Rome), ordonnance 20 octobre 2016 n.10451).

Dans ce cas, le Tribunal rappelle aux parties que la connaissance du document classé est limitée strictement dans le cadre de la procédure et que la divulgation en dehors du procès d'informations dont la divulgation est interdite peut constituer un délit sanctionné par l'art 262 du code pénal.

De cette façon, pendant le procès, soit le juge, soit les parties concernées ont accès avec le même niveau de connaissance au contenu du document classé.

21. Les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public sont-elles toujours accessibles à:

- a. un juge
- b. une partie à la procédure
- c. un conseil (avocat) représentant la partie.

21-25. Les documents et les preuves à la base de la décision d'une administration ne sont toujours accessibles instantanément au juge ou aux parties (ou à leur défenseurs) s'ils concernent des circonstances dont la divulgation peut constituer un risque pour la sécurité de l'Etat ou l'ordre public.

1.1 La loi italienne (loi 3 août 2007 n.124- *Système de renseignement pour la sécurité de la République et nouvelle discipline du secret*) discipline d'une façon générale les niveaux de confidentialité, entre autres, des documents classés: il s'agit de *degrés de secret-confidentialité (très secret, secret, très confidentiel, confidentiel)* déterminés par une autorité administrative spécifique qui sélectionne les parties du document à classer, qui restent de cette



façon soumises, pour une certaine période, à des restrictions particulières pour ce qui concerne l'accès.

Le classement de sécurité ne peut empêcher à l'autorité judiciaire, n'importe laquelle, de disposer de la présentation de documents classés (dans ce sens Consiglio di Stato, I, avis 1 juillet 2014, n.1835, qui clarifie que l'autorité administrative devra se conformer aux prescriptions du juge, soit au cas de la livraison des documents pour la présentation à la partie requérante, soit lorsque, comme dans le cas du recours extraordinaire, l'autorité même doit faire ce qui il faut pour garantir l'accès).

Dans le cas où les documents soient acquis par l'autorité judiciaire requérante, c'est celle-ci qui "en soigne la conservation avec de modalités qui en sauvegardent la confidentialité, tout en garantissant le droit des parties au cours de la procédure à en prendre vision sans toutefois en faire des copies"

Donc le classement "confidentiel" ne justifie pas le refus de produire les documents requis par l'autorité judiciaire, mais il peut seulement justifier des précautions particulières, qui concernent surtout la sauvegarde de la confidentialité des tiers, qui devient importante dans toute procédure d'accès aux documents de l'Administration et particulièrement délicate pour les aspects qui de toute façon engagent la défense de la sécurité publique (ainsi Consiglio di Stato, VI, 5 juillet 2011, n.4035)

1.2 Il est possible d'opposer à l'autorité judiciaire (Cour constitutionnelle exclue) est aux parties seulement le secret d'Etat (art 39), qui peut regarder, entre autre, les documents *«dont la diffusion soit susceptible de nuire à l'intégrité de la République, aussi en relation aux accords internationaux, à la défense des Institutions constitutionnelles, à l'indépendance de l'Etat par rapport aux autres Etats et aux relations avec ceux-ci, à la préparation et à la défense militaire de l'Etat»*.

Le Secret d'Etat est apposé par le Président du Conseil des Ministres; après 15 ans n'importe qui en aie un intérêt peut en demander l'accès. Le Président doit admettre l'accès dans les trente jours, en donnant une motivation pour une éventuelle prorogation de la contrainte: qui, en tout état de cause, ne peut aller au-delà de trente ans. Avec une disposition à l'attention du juge pénal il est prévu que "si l'autorité judiciaire estime essentiel pour la définition du procès la connaissance de ce qui est couvert par le secret, demande confirmation de l'existence du secret d'Etat au Président du Conseil et suspend toute initiative visée à obtenir la connaissance du secret.



Le Président peut confirmer le secret, en respectant un délai impératif et en motivant sa décision qui peut toujours constituer objet d'un conflit de compétence devant la Cour constitutionnelle.

Si le secret d'Etat opposé par un témoin dans un procès pénal est confirmé par le Président du Conseil des Ministres et si la connaissance de ce qui est couvert par le secret d'Etat est essentiel pour la définition du procès, le juge déclare qu'il n'y a pas lieu à procéder en raison de l'existence du secret d'Etat.(art 202,alinéa 2, Code pénal)

En tout cas l'Autorité judiciaire peut procéder sur la base d'éléments autonomes et indépendants des actes, documents et choses couverts par le secret.

1.3 Encore, selon l'art 2 du décret du Ministère de l'intérieur 10 mai 1994, n.415 (*règlement pour la discipline des catégories des documents soustraits au droit d'accès aux documents administratifs, en application de la loi 7 août 1990,n.241 de l'art 24, alinéa 4, portant de normes nouvelles en matière de droit administratif et de droit d'accès aux documents administratifs*): «au sens de l'art.8, alinéa 5, lettre a) du décret du Président de la République 27 juin 1992, n.352 et en relation à l'exigence de sauvegarder la sécurité, la défense nationale et les relations internationales les catégories suivantes de documents sont soustraites à l'accès: [...] d) documentation concernant les procédures de concession, acquisition et re-acquisition de la citoyenneté, dont la connaissance peut préjuger la sécurité, la défense nationale ou les relations internationales) documentation relative aux procédures de reconnaissance et révocation du statut de réfugié, dont la connaissance peut préjuger la sécurité, la défense nationale ou les relations internationales».

La jurisprudence administrative distingue le stade administratif du stade du procès en fonction de la garantie du droit de défense du requérant, eu égard en particulier à la ainsi-dite égalité des armes dans la procédure.

En particulier, en présence d'actes d'instructions, classés comme confidentiels, visant à l'adoption du décret de refus de concession de la citoyenneté, l'administration peut bien admettre d'en indiquer le contenu, au fin de ne pas élargir leur connaissance à de sujets sans la prescrite habilitation de l'autorité préposée à la tutelle du secret d'Etat, Toutefois dans le respect du principe du contradictoire et donc de l'égalité des parties vis à vis le juge (ainsi-dite égalité des armes),la connaissance du document doit être permise de toute façon au cours du jugement au défenseur de l'étranger. En définitive la présence d'informations classée "confidentiel", le rappel *ob relationem* au contenu des mêmes peut satisfaire les conditions de



conformité de la motivation, tandis que l'exercice des droits de défense et la garantie d'un procès équitable sont satisfaits par l'exposition pendant la procédure des informations avec les sauvegardes et garanties prévues pour la sauvegarde de documents classés comme confidentiels (Consiglio di Stato, III, 20 janvier 2015, n.130 : orientation constante).

En outre, abstraction faite pour les actes concernant des circonstances potentiellement dangereuses pour la sécurité de l'Etat et l'ordre public, il est interdit l'accès aux actes administratifs, pour lesquels soit en vigueur, pendant la phase des enquêtes préliminaires, le secret de l'instruction pénale.

Dans ce dernier cas seulement le procureur peut autoriser l'accès (Consiglio di Stato, V, 12 mai 2015, n.2357).

22. Tous les juges sont-ils autorisés à accéder aux preuves classées ou est-il nécessaire d'obtenir un certificat spécial (habilitation de sécurité) et de suivre la procédure de vérification ? Cette procédure est-elle obligatoire pour tous les juges ou uniquement pour ceux qui doivent se prononcer dans des affaires de sécurité nationale et ont accès aux preuves classées ?

23. Si des faits ou des preuves constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure et au conseil (avocat) qui la représente, existe-t-il, dans votre législation ou pratique judiciaire, des mécanismes permettant de garantir l'«Égalité des Armes» entre les parties à la procédure et de mettre les preuves qui n'ont pas été divulguées à la partie et à son avocat à disposition d'une autre manière en vue d'un débat contradictoire (par ex. un résumé des preuves est présenté à la partie ou un avocat ayant fait l'objet d'une vérification spéciale est autorisé à consulter le dossier de l'affaire pour défendre les intérêts des ressortissants de pays tiers) ? Veuillez décrire la manière dont ce mécanisme fonctionne dans la pratique et indiquer la date à laquelle il a été mis en place ainsi que son fondement juridique.

24. Si les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure ou à son conseil (avocat), le



juge est-il autorisé à contrôler la légalité du refus d'accès à ces preuves et un juge est-il compétent pour divulguer ces preuves à la partie à la procédure ? Veuillez décrire les motifs et le mécanisme du contrôle judiciaire en ce qui concerne le refus d'accès au dossier en raison de sa confidentialité au motif qu'il est classé (secret d'État ou similaire).

25. Les éléments de preuve admis par le juge lors de la procédure judiciaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté sont-ils toujours accessibles aux parties en vue d'un débat contradictoire ou des mesures conservatoires particulières appliquées aux documents sensibles empêchent-elles la divulgation de ces preuves à la partie ? Existe-t-il des mécanismes spéciaux appliqués pour garantir l'égalité des armes entre les parties à la procédure si le document n'est pas divulgué à la partie ?

26. Le jugement complet, avec ses raisons de droit et de fait est-il toujours accessible à la partie et au conseil dans les affaires d'immigration et de citoyenneté ? Existe-t-il des restrictions en ce qui concerne les motifs du jugement concernant la partie ou le conseil si le jugement est basé sur des motifs liés à la sécurité nationale ou à l'ordre public ?

Dans le système procédural italien le contenu de l'arrêt administratif est indiqué par l'art 88 du code de procédure administratif qui comprend, sans aucune exception "l'exposition synthétique des motifs en fait et droit de la décision, aussi avec renvoi à des précédents, auxquels elle veut se conformer.

La motivation complète de l'arrêt, aussi dans le cas où celle-ci est basée sur de raisons de sécurité nationale, ne peut pas être soustraite dans aucun degré du jugement à la connaissance intégrale des parties ou des leurs défenseurs.

27. Les mêmes critères sont-ils appliqués aux ressortissants nationaux, aux ressortissants de l'UE et membres de leurs familles et aux ressortissants de pays tiers pour l'accès à un dossier classé ? Si les ressortissants de pays tiers ne sont pas traités de la même manière que d'autres catégories de personnes (ressortissants nationaux ou ressortissants de l'UE et membres de leurs familles) dans les affaires d'immigration et de citoyenneté, veuillez décrire les différences de traitement.



Les règles illustrées ci-dessus (réponses 21-25) pour accéder aux documents classés ne prévoient pas un traitement différent pour les citoyens italiens, de l'Union européenne et des Pays tiers.

En particulier, l'art.24 de la Constitution (droit de défense en justice) garantit le droit égal à la défense en jugement et, en général, à un procès équitable: non seulement aux citoyens, mais à tous, y compris les étrangers(Cour constitutionnelle, arrêt n.254 2007 en matière de nomination de l'interprète pour un accusé étranger; et Consiglio di Stato, III,14 janvier 2015,n.59 sur la nécessité de garantir la défense aux frais de l'Etat - implication du droit à la défense garanti par la Constitution - aussi à l'étranger qui ne soit pas en possession d'un permis régulier de séjour.

Pour cette raison, en formulant son évaluation sur l'acquisition de documents confidentiels, l'autorité judiciaire ne peut décider sur la base du fait que celui qui agit dans le procès soit un étranger.

28. Les affaires liées à la sécurité nationale (immigration ou citoyenneté) sont-elles jugées plus rapidement ou considérées comme prioritaires lors de l'inscription au rôle ? Tous les juges sont-ils admissibles pour statuer sur ce type d'affaires ou des conditions particulières sont-elles prévues par la législation (par ex. habilitation de sécurité) ?

1. Le *Code du procès administratif* (2010) ne prévoit un rituel accéléré dans les matières de l'immigration et de la citoyenneté.

Cette dernière, sur la base du nouvel article 3, alinéa 2 du décret-loi 17 février 2017, n.13 (*Dispositions urgentes pour l'accélération des procédés en matière de protection internationale, ainsi que' pour le contraste de l'immigration illégale*: transformé en loi 13 avril 2017, n.46) est attribuée, au moins en partie, au juge ordinaire et ,en particulier, aux nouvelles sections des tribunaux civils, spécialisées en matière d'immigration (*«les sections spécialisées sont aussi compétentes pour de litiges en matière de vérification du statut d'apatride ou du statut de citoyenneté»*).

En matière d'opposition au décret du ministre de l'intérieur qui, pour raisons d'ordre publique ou de sécurité de l'Etat, dispose l'expulsion d'un étranger même si non résidant dans le



territoire de l'Etat, en prévenant le Président du conseil des Ministre et le Ministre des affaires étrangères (art.13,alinéa 1,décret législatif 25 juillet 1998,n.286), l'on suit dans le jugement les règles ordinaires du procès administratif, qui prévoit le délai d'échéance de 60 jours pour saisir la disposition administrative.

1.2 Par contre dans le cas d'expulsion adoptée par le Préfet pour des raisons autres que la sécurité de l'Etat et l'ordre public (art.13, alinéa 2 et 8) on peut saisir l'autorité judiciaire ordinaire (juge de paix) qui dispose avec un rituel sommaire de connaissance (art .702-bis, Code de procédure civile) dans de délais accélérés disciplinés par l'art 18 du décret législatif 1 septembre 2009, n.150 sur la transparence administrative.

Le recours est proposé dans le délai de trente jours à partir de la notification de la mesure(60 si le requérant est résident à l'étranger) et il est notifié au même temps que le décret qui fixe l'audience, à la chancellerie du juge, au moins cinq jours avant l'audience, à l'autorité qui a émis la décision, qui peut se constituer à partir de la première audience, Le jugement est définitif, en tout cas, vingt jours avant la date de la déposition du recours.

2, Le juge administratif (en général le juge italien) connaît les litiges dans lesquels apparaissent des aspects de sécurité de l'Etat et d'ordre public sans nécessité d'aucun filtre (rien ne s'oppose, autorisation administrative ou politique), exception faite des réponses 21-25 pour la particulière discipline prévue pour l'acquisition au procès de documents et information couverts par le secret d'Etat.

