



# Conditions d'accueil en Italie

**A propos de la situation actuelle des requérant-e-s  
d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en  
particulier de celles et ceux de retour en Italie dans  
le cadre de Dublin**

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

Berne, août 2016

Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75  
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto  
PC 30-1085-7





**Données sur l'organisation :** l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est une organisation politiquement et confessionnellement neutre à but non lucratif. C'est l'association faitière des œuvres d'entraide suisses reconnues s'occupant des réfugiés, soit Caritas Suisse, l'Entraide protestante suisse (EPER), l'Organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO) l'Union suisse des comités d'entraide juive (USEJ), la Fondation Armée du Salut Suisse ainsi que de la section suisse d'Amnesty International. En tant qu'organisation spécialisée, l'OSAR participe à la consultation juridique au sujet de la législation sur l'asile et la migration, propose des projets de formation et contribue à la formation de l'opinion publique dans le domaine de l'asile. Fondée en 1936, elle représente depuis lors les intérêts des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s face aux autorités étatiques ainsi que dans le domaine politique et public en général. Son département interdisciplinaire Protection regroupe un service juridique, véritable centre de compétences pour les questions juridiques relevant du domaine de l'asile et des réfugié-e-s, l'analyse des pays de provenance, le suivi des procédures au centre de Zurich (« phase de test ») et la coordination de la formation et de la formation continue de la représentation des œuvres d'entraide. Ce département observe systématiquement les développements de la législation et de la pratique en matière d'asile et établit des rapports au sujet des pays d'accueil et de provenance.

**Remerciements :** l'OSAR remercie les personnes qui nous ont consacré du temps lors de notre séjour en Italie, expert-e-s, personnes officielles au sein des autorités italiennes compétentes en matière d'asile, représentant-e-s du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), collaborateurs/trices d'organisations non gouvernementales italiennes ainsi que requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s. Nous leur sommes en particulier reconnaissantes de nous avoir cordialement reçues et volontiers renseignées sur la situation des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie. Nous souhaitons aussi remercier tout spécialement Felicina Proserpio du CSERPE (Centre d'études et de recherches sur les questions relevant de la migration), à Bâle, et Laura Rezzonico, collaboratrice aux projets de l'OSAR et docteur à l'Université de Neuchâtel, NCCR-on the move et Centre de droit des migrations, sans le soutien desquelles notre voyage d'investigation en Italie n'aurait pas été possible et qui nous ont été d'une aide inestimable dans la préparation du présent rapport.

## Impressum

### EDITEUR

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR  
Case postale 8154, 3001 Berne  
Tél. 031 370 75 75  
Fax 031 370 75 00  
E-mail : [info@osar.ch](mailto:info@osar.ch)  
Internet : [www.osar.ch](http://www.osar.ch)  
CCP Dons : 10-10000-5

### DIRECTION DU PROJET

Adriana Romer, Seraina Nufer

### TRADUCTION FRANÇAISE

Olivier von Allmen

### VERSIONS

Allemand, français, anglais

### COPYRIGHT

© 2016  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne.  
Copies et impressions autorisées sous réserve de l'indication de la source.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
1.1	Contexte et but .....	4
1.2	Méthode .....	5
1.3	Remarques préalables .....	5
1.4	Personnes interrogées .....	6
1.4.1	Bologne .....	6
1.4.2	Rome .....	6
1.4.3	Milan .....	7
1.4.4	Côme .....	8
1.4.5	Suisse .....	8
<b>2</b>	<b>Résumé .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Italie et asile : faits et chiffres .....</b>	<b>12</b>
3.1	Nombre de demandes d'asile et taux de protection .....	12
3.2	Transferts Dublin et autres transferts requis pas des Etats tiers .....	13
3.3	Nombre de places d'hébergement .....	14
3.4	Excursus : zones de crise et relocalisation .....	16
<b>4</b>	<b>Situation de l'accueil des requérant-e-s d'asile .....</b>	<b>18</b>
4.1	Accès à la procédure d'asile .....	18
4.1.1	Temps d'attente après le dépôt de la demande d'asile .....	19
4.1.2	Attestation de résidence .....	20
4.1.3	Vide entre le dépôt de la demande d'asile et la « verbalizzazione » .....	20
4.1.4	Conclusion .....	22
4.2	Arrivée des requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin .....	22
4.2.1	Aéroport de Fiumicino (Rome) .....	25
4.2.2	Aéroport de Malpensa (Varese) .....	26
4.2.3	Conclusion .....	26
4.3	Possibilités d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin .....	27
4.3.1	Centres régionaux ou « Centri governativi di prima accoglienza » (auparavant : CARA) .....	29
4.3.2	CAS .....	30
4.3.3	Excursus : CIE .....	31
4.3.4	Conclusion .....	32
<b>5</b>	<b>Situation de l'accueil des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie .....</b>	<b>32</b>
5.1	Arrivée des personnes transférées au bénéfice d'une protection .....	32
5.2	Prolongation du « permesso di soggiorno » .....	33
5.3	Possibilités d'hébergement (aussi) pour les personnes transférées au bénéfice d'une protection .....	34
5.3.1	SPRAR .....	35

5.3.2	Centres communaux et abris de nuit à Rome.....	41
5.3.3	Centres communaux et abris de nuit à Milan .....	41
5.3.4	Maisons occupées et taudis .....	43
5.3.5	Sans-abri.....	47
5.3.6	Conclusion .....	48
<b>6</b>	<b>Aide sociale .....</b>	<b>48</b>
6.1	Système italien .....	48
6.2	Contributions financières.....	49
6.3	Logements sociaux .....	49
6.4	Conclusion.....	50
<b>7</b>	<b>Travail et intégration.....</b>	<b>50</b>
7.1	Travail régulier.....	50
7.2	Travail au noir et exploitation .....	51
7.3	Logement.....	52
7.4	Cours de langue et autres mesures d'intégration .....	52
7.5	Conclusion.....	53
<b>8</b>	<b>Soins médicaux.....</b>	<b>54</b>
8.1	Accès aux soins médicaux .....	54
8.1.1	Franchise ou « ticket ».....	55
8.1.2	Accès aux soins médicaux des personnes dont la présence est irrégulière.....	56
8.1.3	Problèmes d'accès aux soins médicaux.....	57
8.2	Prise en charge des personnes atteintes psychiquement .....	57
8.3	Rapport entre situation de logement et santé .....	59
8.4	Conclusion.....	60
<b>9</b>	<b>Situation des personnes vulnérables .....</b>	<b>61</b>
9.1	Familles et enfants, parents seuls avec enfant(s).....	61
9.1.1	Conditions d'accueil des familles et des personnes seules avec enfant(s) .....	61
9.1.2	Séparations des familles .....	63
9.1.3	Ecole.....	63
9.2	Femmes.....	64
9.3	Personnes ayant des problèmes médicaux .....	64
9.4	Hommes seuls .....	65
9.5	Conclusion.....	65
<b>10</b>	<b>Appréciation juridique .....</b>	<b>66</b>
10.1	Accès à la procédure .....	66
10.2	Absence d'hébergement au début de la procédure .....	67
10.3	Manque de places d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile.....	67
10.4	Aucun soutien pour les bénéficiaires d'une protection .....	68
10.5	Soins médicaux.....	70

10.6	Enfants .....	70
10.7	Familles .....	73
10.7.1	Séparation des familles.....	73
10.7.2	Difficultés du regroupement familial .....	74
10.8	Obligation de clarifier .....	74
10.9	Recouvrement de droits en Italie .....	76
10.10	Conclusion.....	77
<b>11</b>	<b>Recommandations .....</b>	<b>77</b>
<b>12</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>79</b>

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte et but

Bien qu'elle ne soit pas membre de l'Union européenne, la Suisse participe depuis 2008, en tant qu'Etat associé, au système de Schengen et Dublin mis en place par cette entité. Pour notre pays, l'Italie est un pays partenaire important dans la mise en œuvre de l'association à Dublin car la plupart des personnes qui sont transférées par la Suisse dans un autre pays Dublin selon le règlement Dublin III<sup>1</sup> le sont vers l'Italie. En outre, la Suisse transfère en Italie des réfugié-e-s reconnu-e-s en se basant sur un accord bilatéral de réadmission. En automne 2010, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) avait déjà entrepris un voyage d'investigation en Italie avec les organisations norvégiennes Juss-Buss et NOAS et avait, avec elles, rédigé en 2011 un rapport<sup>2</sup> décrivant le système italien de l'asile, notamment la procédure d'asile et les conditions d'accueil. Après le printemps arabe, la situation s'était encore durcie et modifiée en Italie de telle sorte que l'OSAR a décidé d'accomplir un nouveau voyage d'investigation en 2013 et de publier un nouveau rapport sur la situation des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie et en particulier sur les conditions d'accueil les concernant.<sup>3</sup>

Cependant, ces rapports n'ont pas provoqué jusqu'ici une remise en question fondamentale de la pratique de transfert en Italie au sein des autorités suisses compétentes en matière d'asile. De l'avis de l'OSAR, les autorités et les tribunaux ont trop peu tenu compte des constats résultant du rapport de 2013. Avec l'arrêt *Abdullahi*<sup>4</sup> de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), cette tendance de ne pas prendre en considération des arguments individuels s'est amplifiée car la CJUE y a défini de manière très étroite la possibilité de recourir en cas de risques de violations des droits individuels lors des transferts. Certes, ces restrictions ne sont plus applicables sous l'empire du règlement Dublin III comme la CJUE l'a expressément souligné dans ses arrêts *Ghezelbash*<sup>5</sup> et *Karim*<sup>6</sup> de juin 2016. Reste toutefois à attendre comment ces arrêts influenceront les procédures de recours nationales. Il faut cependant partir du principe que la pratique ne s'assouplira guère : en effet, après l'arrêt *Tarakhel contre la Suisse* de la CourEDH<sup>7</sup> qui exige, avant le transfert d'enfants (accompagnés), la prise en compte de garanties individuelles au sujet d'un hébergement adapté aux enfants et du respect de l'unité de la famille, la pratique ne s'est pas durablement améliorée. Elle reste au contraire fort restrictive : le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ne renonce à des transferts en Italie que dans des cas exceptionnels. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) se rallie largement à cette pratique, de sorte qu'il n'existe guère

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

<sup>2</sup> Organisation suisse d'aide aux réfugiés/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, Berne et Oslo, mai 2011: [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asyrecht/rechtsgrundlagen/asyilverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asyrecht/rechtsgrundlagen/asyilverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf).

<sup>3</sup> Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Italie: conditions d'accueil – Situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin, Berne, octobre 2013: [www.osar.ch/assets/asyrecht/rechtsgrundlagen/131211-osar-rapport-italie.pdf](http://www.osar.ch/assets/asyrecht/rechtsgrundlagen/131211-osar-rapport-italie.pdf).

<sup>4</sup> Arrêt de la CJUE du 10 décembre 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

<sup>5</sup> Arrêt de la CJUE du 7 juin 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

<sup>6</sup> Arrêt de la CJUE du 7 juin 2016, *Karim*, C-155/15.

<sup>7</sup> Arrêt de la CourEDH du 4 novembre 2014, *Tarakhel vs. Suisse*, n° 29217/12.

non plus de perspective au niveau judiciaire. C'est pourquoi, pour l'OSAR, il était devenu nécessaire de procéder à une nouvelle analyse de la situation actuelle.

Les arrêts *Ghezelbash* et *Karim* ont nettement amélioré la situation des requérant-e-s d'asile en procédure Dublin car la CJUE y a déclaré non applicables sous l'empire du règlement Dublin III les limitations touchant à la possibilité de recourir. La Cour a en outre ajouté que les restrictions fixées par l'arrêt *Abdullahi* n'étaient plus valables et a expressément abandonné cette jurisprudence.

Selon la CourEDH,<sup>8</sup> des conditions d'accueil inconvenables pour les requérant-e-s d'asile et l'absence d'accès effectif à une procédure d'asile peuvent constituer une violation de l'art. 3 CEDH ou une violation de l'art. 3 en relation avec l'art. 13 CEDH. C'est pourquoi, il est nécessaire, au plus tard dans la procédure de recours,<sup>9</sup> d'examiner, avant un transfert, la situation de fait et de droit dans l'Etat de destination.

Le présent rapport entend donner une vue d'ensemble sur la situation momentanée d'hébergement et de vie des requérant-e-s d'asile et des personnes au bénéfice d'un statut de protection, principalement à Rome et à Milan. Une attention particulière est réservée aux personnes de retour (avec ou sans statut de protection) ainsi qu'aux personnes et familles vulnérables. Le présent rapport ne traite pas de la thématique des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s car ces personnes sont hébergées dans un système spécial et, depuis l'arrêt *MA et consorts* de la CJUE<sup>10</sup> de juin 2013, ne sont transférées dans le cadre de Dublin que si elles ont des proches ou des parents en Italie.

## 1.2 Méthode

Une délégation composée de deux collaboratrices du service juridique de l'OSAR, de Laura Rezzonico, collaboratrice aux projets de l'OSAR et doctorante à l'Université de Neuchâtel (NCCR-on the move et Centre de droit des migrations) et de Felicina Proserpio du CSERPE (Centre d'études et de recherches sur des questions relevant de la migration) à Bâle, a effectué un voyage d'investigation du 27 février au 4 mars 2016 à Rome et à Milan. Deux rencontres à Bologne ont de plus été organisées. La délégation a mené des interviews avec diverses ONG et autorités, ainsi qu'avec des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s. Le présent rapport se base sur les résultats de ces entretiens, mais aussi sur la lecture de rapports actuels sur la situation en Italie.

## 1.3 Remarques préalables

Le présent rapport expose la situation en Italie à l'aide des exemples de Rome et de Milan. Compte tenu des grandes différences qui existent selon les régions et même selon les communes, il n'est pas possible de donner une vue d'ensemble valable pour tout le pays. Le choix de Rome et de Milan s'explique cependant par le fait que tous les transferts Dublin de Suisse en Italie se font par avion à destination de ces deux villes.

<sup>8</sup> Arrêt de la CourEDH du 21 janvier 2011, *M.S.S. vs. Belgique et Grèce*, recours n° 30696/09.

<sup>9</sup> Art. 27 en relation avec ch. 19 du préambule du règlement Dublin III.

<sup>10</sup> Arrêt de la CJUE du 6 juin 2013, *MA et consorts*, C-648/11.

Le voyage d'investigation a eu lieu fin février/début mars. Le nombre de personnes arrivant alors en Italie par la Méditerranée était faible. D'une part, en raison du froid – l'expérience montre en effet qu'il y a nettement moins d'embarcations qui traversent la mer en hiver. D'autre part, peu avant, il était encore possible d'emprunter la route des Balkans pour entrer dans l'espace Schengen/Dublin. Or, cette dernière voie de passage avait été, en particulier pendant le second semestre de l'année 2015, la plus suivie par les personnes en quête de protection en Europe. Le présent rapport restitue donc une situation relativement calme dans le système italien de l'asile. Cet élément devrait ainsi être pris en considération dans l'utilisation de ce rapport car, comme l'expérience le montre, le nombre de requérant-e-s d'asile arrivant en Italie augmente avec l'amélioration estivale de la météo.

## 1.4 Personnes interrogées

Malgré les efforts très soutenus de la délégation d'obtenir un entretien avec une personne du *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione*, le ministère italien de l'intérieur n'a pas réagi à ses sollicitations. Les informations et prises de position du département du ministère de l'intérieur n'ont donc été disponibles que sous la forme de documents publics pouvant avoir une incidence dans l'élaboration du présent rapport. En revanche, la délégation a pu rencontrer une personne du *Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere*.

Le Secrétariat d'Etat suisse aux migrations (SEM) occupe une personne de liaison dans l'unité Dublin italienne à Rome. Malheureusement, il ne s'est pas montré disposé à nous donner la possibilité de nous entretenir avec cette personne.

Cependant, la délégation remercie tout particulièrement les personnes, organisations et autorités rencontrées de leurs précieuses informations et de leur aimable collaboration pendant son séjour en Italie.

### 1.4.1 Bologne

- Cooperativa Piazza Grande, Filippo Nuzzi, 27 février 2016.
- Lors d'un arrêt en se rendant à Rome, la délégation a pu interroger à Bologne la même femme réfugiée érythréenne déjà rencontrée à l'occasion du précédent voyage d'investigation, 27 février 2016.

### 1.4.2 Rome

- Entretien par skype avec Emanuele Selleri, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini, Rome, 12 février 2016.
- Très jeune requérant d'asile transféré quelques semaines plus tôt de Suisse en Italie dans le cadre de Dublin, 28 février 2016.
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Loredana Leo, avocate, entretien par skype le 17 juin 2015 et rencontre le 29 février 2016.

- Caritas Rome, Caterina Boca, conseillère juridique, 29 février 2016.
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Anita Carriero, 29 février 2016.
  - o Bénévoles des MEDU, que nous avons pu accompagner avec leurs caravanes à la gare de Rome Termini, entretiens avec divers réfugié-e-s et requérant-e-s d'asile sur place, 1<sup>er</sup> mars 2016.
- Comunità di Sant'Egidio, Cecilia Pani, 1<sup>er</sup> mars 2016.
  - o Accompagnement de bénévoles de Sant'Egidio lors d'une distribution de nourriture à des sans-abri, 1<sup>er</sup> mars 2016.
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, service juridique, et Djamilia Derradji, service social, 1<sup>er</sup> mars 2016.
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini et Cristina Passacantando, 1<sup>er</sup> mars 2016.
- HCR, Beat Schuler, Senior Regional Protection Officer (Legal), entretien téléphonique le 12 juin 2015 ; Roland Schilling (Regional Deputy Representative), Andrea Pecoraro (Funzionario della Protezione), Andrea De Bonis (Protection Associate), 1<sup>er</sup> mars 2016.
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, médecin, Paolo Guerra, Raffaella De Felice, Arcangelo Patriarca (Sportello sociale), 1<sup>er</sup> mars 2016.
  - o Bénévoles de Cittadini del Mondo, que nous avons pu accompagner dans le bâtiment occupé de Selam Palace (Romanina/Anagnina) le 3 mars 2016.
- GUS (Gruppo Umana Solidarietà), Alessandro Dessi et Maysa Jarous, 2 mars 2016.
- Ministère italien de l'intérieur, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, Vincenzo Tammaro, 2 mars 2016.
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri et Martino Volpatti (Projet SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 2 mars 2016.
- Croix Rouge italienne, Giorgio De Acutis, 3 mars 2016.
  - o Accompagnement d'une mission pour l'hébergement de diverses personnes en quête de protection.

### 1.4.3 Milan

- Comune di Milano, Claudio Maurizio Minoia (Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute), Maura Gambarana et Antonella Colombo (commune de Milan, Immigration) ; avec
- Fondazione ARCA, Alberto Sinigallia, directeur, 4 mars 2016;
- Egalement présent : Valerio Prato, SSI Genève.

- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, psychiatre, 4 mars 2016.
- Prefettura Varese: Prefetto Giorgio Franco Zanzi, vicario : Dott. Roberto Bolognesi, Dott. Antonio De Donno ; polizia frontiera: Dr.ssa Di Santi, Dott. Mazzotto; et Cooperativa Integra, Sportello asilo Malpensa, Aulona Hametaj.
- HUB de Milan du Progetto ARCA, Rosamaria Vitale (médecin), jeune requérant d'asile renvoyé de Suisse à Milan, 3 mars 2016.
- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 4 mars 2016.
- Caritas Ambrosiana Milan, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, entretien par skype le 17 juin 2015 et rencontre le 3 mars 2016.
- Farsi Prossimo, Paolo Pagani, 4 mars 2016.
- Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice italienne d'ELENA, 4 mars 2016.

#### 1.4.4 Côme

- Informations par e-mail de Caritas Como, Anna Merlo, 18 mai 2016.

#### 1.4.5 Suisse

- Fondation Suisse du Service Social International (SSI), Valério Prato, interview téléphonique, 31 mai 2016.

## 2 Résumé

Une délégation de l'OSAR s'est rendue du 27 février au 4 mars 2016 à Rome et à Milan. Elle a eu des entretiens avec des ONG, des autorités, des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'un statut de protection pour clarifier la situation actuelle de l'accueil des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie.

Pour la Suisse, l'Italie est le pays partenaire le plus important en ce qui concerne la mise en œuvre de l'association à Dublin. Environ la moitié de tous les transferts Dublin vers l'Italie provient de la Suisse.

Il subsiste encore des **insuffisances dans l'accès à la procédure d'asile**. A Milan (et jusqu'à récemment également à Rome), on exige encore toujours une sorte d'attestation de domicile (*dichiarazione di ospitalità*) pour le dépôt d'une demande d'asile. Tant à Milan qu'à Rome, il peut s'écouler plusieurs mois entre le dépôt de la demande d'asile et son enregistrement formel (*verbalizzazione*). Pendant cette période, il arrive souvent que les personnes concernées n'aient pas d'hébergement.

Aux aéroports de Rome-Fiumicino et de Milan-Malpensa (à Bologne, sur demande), des ONG offrent des consultations aux **requérant-e-s d'asile transféré-e-s en Italie dans une procédure Dublin**. En outre, elles peuvent leur trouver une place d'hébergement. Cette possibilité n'existe toutefois que si la Préfecture de Rome, respectivement de Varese est compétente à raison du lieu pour mener la procédure d'asile de la personne concernée ou le deviendra au cas où cette personne n'avait pas encore déposé de demande d'asile en Italie avant de quitter ce pays. Si une autre préfecture est compétente, la personne reçoit un billet de train pour se rendre dans cette région. Dans cette hypothèse, un hébergement dans la région compétente ne peut pas être organisé par l'ONG en fonction à l'aéroport. Les projets financés par le Fonds européen pour les réfugiés de l'UE (Projets FER) en vue de l'accueil des personnes de retour dans le cadre de Dublin ont pris fin en été 2015, sans avoir été remplacés jusqu'ici. Selon une information du GUS (Gruppo Umana Solidarietà), le FAMI<sup>11</sup> de l'UE devrait financer de nouveaux projets depuis août 2016 pour une durée prévue de 24 mois.<sup>12</sup>

Dans son **arrêt Tarakhel** du 4 novembre 2014,<sup>13</sup> la **Cour européenne des droits de l'homme** a retenu que le transfert de familles en Italie dans le cadre du règlement Dublin III ne saurait avoir lieu sans un examen préalable de la situation en Italie. Selon cette Cour, il faut nécessairement obtenir dans chaque cas particulier des **garanties** en ce qui concerne un hébergement adapté aux besoins des enfants et un respect de l'unité de la famille. A défaut de ces garanties, un transfert est contraire à l'art. 3 CEDH (interdiction de la torture et de tout autre traitement inhumain ou dégradant). Depuis lors, le Ministère italien de l'intérieur a établi deux fois<sup>14</sup> une liste générale des places du SPRAR devant être réservées au transfert de familles dans le cadre de Dublin. Toutefois, les renseignements sur la mise en œuvre et l'application de cette liste sont encore assez confus et en partie contradictoires.

Par **décret 142/2015** du 18 août 2015, entré en vigueur le 30 septembre 2015, les nouvelles versions de la directive de l'UE sur l'accueil<sup>15</sup> et de la directive de l'UE sur la procédure d'asile<sup>16</sup> ont été reprises dans le droit italien.

Le **système d'accueil** comprend le premier et le second accueil. En cas d'arrivée directe, en particulier par la mer, les personnes en quête de protection sont d'abord prises en charge et hébergées dans un CPSA<sup>17</sup>. Le premier accueil est du ressort des CDA<sup>18</sup> et des *Centri governativi di prima accoglienza*. Le SPRAR constitue le système de second accueil. Parallèlement, il y a encore les CAS<sup>19</sup> qui, d'un point de vue quantitatif, représentent la plus grande proportion du système d'accueil et qui servent à parer au manque de capacité d'accueil des autres centres. Les CAS peuvent également intervenir dans le premier accueil.

<sup>11</sup> Fonds Asile, Migration et Intégration / Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione.

<sup>12</sup> GUS, courriel du 15 juin 2016.

<sup>13</sup> Arrêt de la CourEDH du 4 novembre 2014, Tarakhel vs. Suisse, n° 29217/12.

<sup>14</sup> Ministero dell'Interno, Lettres-circulaires à toutes les unités Dublin du 8 juin 2015 et du 15 février 2016.

<sup>15</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

<sup>16</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

<sup>17</sup> *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

<sup>18</sup> *Centro di accoglienza*.

<sup>19</sup> *Centri di accoglienza straordinaria*.

Le système est orienté sur les personnes qui arrivent en Italie par la Méditerranée et qui déposent immédiatement une demande d'asile. Comme les personnes de retour dans le cadre de Dublin ne représentent qu'une petite partie des arrivées en Italie, il manque une marche à suivre prédéfinie et uniforme pour leur (ré)admission dans le système. Cela pourrait être un des motifs pour lesquels le traitement des personnes de retour dans le cadre de Dublin varie et les affirmations recueillies lors des interviews ne concordent pas toujours entre elles ni avec les expériences concrètes faites par les personnes ayant été transférées en Italie en application du règlement Dublin III. Les personnes de retour dans le cadre de Dublin présentent un cas spécial dans le système d'accueil italien.

Selon les estimations du HCR, 80'000 **personnes au bénéfice d'un statut de protection** vivent en Italie.<sup>20</sup> La situation des personnes ayant déjà un statut de protection en Italie a peu changé depuis le rapport de l'OSAR de 2013. Contrairement aux requérant-e-s d'asile de retour, les personnes de retour déjà au bénéfice d'une protection et d'un statut correspondant en Italie ne reçoivent **aucun soutien**. Pour autant qu'elles aient accès aux ONG de l'aéroport, elles n'y trouvent que des informations sur leur situation. Elles ne bénéficient pas d'une aide à l'hébergement. Elles peuvent certes entrer librement en Italie, mais n'obtiennent pas de soutien étatique. Le système italien part du principe que les bénéficiaires d'une protection peuvent (et doivent) se débrouiller tout seul après avoir obtenu leur statut. Ils n'ont ainsi plus non plus accès aux centres de premier accueil. Cependant, en tant que personnes reconnues comme bénéficiaires d'une protection, ils ont théoriquement accès au **SPRAR**. Encore faut-il que la durée maximale de séjour ne soit pas déjà écoulee et qu'une place soit disponible. Dans les centres du SPRAR, les personnes au bénéfice d'un statut de protection sont en règle générale autorisées à rester encore six mois après la décision positive sur l'asile. Ce délai est toutefois en général insuffisant pour acquérir une pleine autonomie ou au moins des moyens financiers et des revenus suffisants. Le nombre de places dans le SPRAR est très peu élevé par rapport à celui des places relevant du premier accueil. Cela génère de grandes difficultés pour le transfert des personnes d'un centre de premier accueil dans un centre de second accueil du SPRAR.

Tant la commune de Rome que celle de Milan exploitent des guichets d'information où elles proposent des **places d'hébergement au niveau communal**. D'autres personnes étrangères (ne relevant pas forcément du domaine de l'asile) peuvent y avoir accès.

En outre, aussi bien à Rome qu'à Milan, un petit nombre de lits sont proposés par des **ONG ou des institutions religieuses**. Leurs capacités d'accueil sont toutefois extrêmement limitées et il s'agit de places ouvertes seulement la nuit pour un hébergement d'urgence. Par ailleurs, ces places sont prévues pour toutes les personnes en détresse.

Bien des personnes se retrouvent dès lors **sans abri ou dans des maisons occupées ou des taudis**. La délégation a une nouvelle fois visité la villa Selam Palace à Rome. Il y vit environ 1'000 à 1'200 personnes originaires surtout de la corne de l'Afrique, dont des familles et des femmes seules avec enfant(s). L'endroit est géré par un comité. Les conditions de vie ne sont pas du tout adaptées aux besoins des

---

<sup>20</sup> HCR, courriel du 16 juin 2016.

enfants et les femmes sont exposées au risque de violences sexuelles. Les personnes atteintes psychiquement ne sont pas acceptées dans les maisons occupées si leur comportement n'est pas socialement supportable. Les réfugié-e-s sans abri sont très visibles en particulier à Rome et beaucoup d'entre eux et elles dorment la nuit à la gare Termini sous un avant-toit. Selon certaines estimations, environ 20% des personnes dont l'hébergement est informel n'ont jamais eu accès au système d'accueil en Italie.

En raison du **haut taux de chômage** en Italie, les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection n'ont pratiquement aucune possibilité de trouver un emploi et, s'ils ou elles y parviennent néanmoins, il s'agit la plupart du temps d'un travail au noir. En général, les rares postes disponibles pour ces catégories de personnes sont mal rémunérés et de courte durée. En tous les cas, le gain réalisé ne suffit pas pour louer un logement ni pour subvenir aux besoins existentiels. La situation est de toute façon précaire à tous les points de vue. Ainsi, les personnes concernées passent tout leur temps dans les rues pour aller à la soupe populaire, chercher un endroit pour dormir ou une possibilité de se laver. Leur quotidien est déterminé par les faits et gestes destinés à couvrir leurs besoins les plus élémentaires. Dans ces conditions, il leur est absolument impossible de participer à des **mesures d'intégration**, comme par exemple suivre des cours de langue. La situation est encore plus difficile pour les pères ou mères devant s'occuper seul-e-s de leur(s) enfant(s). De plus, l'offre concrète en matière d'intégration est très limitée. Environ 70% des personnes vivant de manière marginale sont au bénéfice d'un statut de protection, ce qui montre qu'une intégration durable n'est pas réaliste en Italie pour la plupart des bénéficiaires d'une protection.

Sur le plan de l'**aide sociale**, les réfugié-e-s reconnu-e-s sont certes mis-e-s sur pied d'égalité avec les ressortissant-e-s italien-ne-s. Toutefois, le système italien de l'aide sociale est très faible et ne permet pas de garantir un minimum vital. Le délai d'attente pour un logement social est de plusieurs années, même pour les familles. Le système italien table largement sur le soutien de la famille. Or, de par leur situation spécifique, les réfugiés ne peuvent pas compter sur un tel réseau familial. Autrement dit, l'égalité n'est pas garantie dans la réalité.

Dans la pratique, l'accès aux **soins médicaux** est rendu difficile par le fait que bien des requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection ne sont pas informé-e-s de leurs droits et de la procédure administrative visant à l'obtention d'une carte sanitaire. Ces difficultés sont encore plus grandes lorsque ces personnes se trouvent dans des lieux d'habitation précaires. Les requérant-e-s d'asile ont le droit de travailler après deux mois de séjour. Dans la pratique, cela signifie que, dans certaines régions, ils et elles ne sont plus libéré-e-s du paiement de la franchise pour les prestations médicales (exception : soins aigus d'urgence). Dans d'autres régions, il faut attendre jusqu'à six mois pour obtenir l'attestation d'exonération du paiement de la franchise. Il s'ensuit une obligation de fait de payer la franchise après quelques mois, ce qui représente un obstacle financier notable dans l'accès des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection aux soins médicaux. En outre, l'Italie ne dispose pas de suffisamment de places adaptées pour l'accueil des personnes atteintes psychiquement ou traumatisées. Un traitement effectif de maladies psychiques comme le syndrome de stress post-traumatique n'est pas possible lorsque la personne vit dans la rue, si tant est que, dans une telle situation, l'accès à un traitement soit possible.

De l'avis de l'OSAR, le système italien d'accueil des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection présente des **défaillances systémiques** empêchant qu'un accueil et un accès à la procédure soient toujours garantis. L'Italie viole ainsi ses obligations telles qu'elles sont définies par les directives de l'UE et par le droit international public. Elle ne dispose toujours pas d'un système d'accueil cohérent, global et durable ; l'accueil y est basé sur des mesures d'urgence à court terme et est fortement fragmenté. Du reste, comme cela a pu être mis en évidence en tant que problème essentiel lors du voyage d'investigation, les interactions fonctionnent également souvent très mal. Dans certains cas particuliers, il peut même résulter de circonstances individuelles un **danger de violation de l'art. 3 CEDH**.

Dans ces conditions, les Etats membres de Dublin qui ont l'intention de transférer des personnes en Italie ont juridiquement une obligation renforcée de clarifier la situation d'accueil dans ce pays et l'obligation, dans les cas d'espèce, d'obtenir des garanties concernant l'hébergement, le respect du principe de l'unité de la famille et la possibilité d'un accès à des soins médicaux adéquats. Dans la mesure où une personne dont le transfert est envisagé risque fort de se retrouver sans abri et n'a aucune possibilité d'acquiescer une autonomie, l'Etat requérant doit impérativement, selon l'OSAR, user de la **clause discrétionnaire** lui permettant d'entrer lui-même en matière car ce n'est qu'ainsi qu'une violation de l'art. 3 CEDH peut être effectivement évitée et que peut être atteint le but de l'espace européen commun de la liberté, de la sécurité et du droit de rendre possible aux personnes ayant besoin de protection l'accès à des perspectives de vie et des possibilités de se réaliser.

## 3 Italie et asile : faits et chiffres

### 3.1 Nombre de demandes d'asile et taux de protection

En raison de sa position géographique, l'Italie est pour bien des requérant-e-s d'asile le premier pays européen où ils et elles arrivent. La plupart atteignent l'Italie par bateau en provenance de l'Afrique du nord. Dans son important arrêt *Hirsi Jamaa* de 2012, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a réaffirmé le droit d'accéder à la procédure d'asile en faveur des réfugié-e-s appréhendé-e-s en mer.<sup>21</sup>

Le nombre de demandes d'asile, en constante et forte croissance depuis 2013, ne reflète cependant qu'une partie de la problématique car de très nombreuses personnes qui arrivent en Italie ne déposent pas de demandes d'asile. En 2014, 63'456 demandes d'asile ont été déposées alors que 170'100 arrivées (en très grande majorité par la Méditerranée) ont été enregistrées<sup>22</sup>. En 2015, il y a eu 83'870 demandes d'asile et 153'842 arrivées<sup>23</sup> par voie maritime.<sup>24</sup> En 2016 enfin, jusqu'à fin juillet,

<sup>21</sup> Arrêt de la CourEDH du 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et consorts vs. Italie*, recours n° 27765/09.

<sup>22</sup> Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, rapport de mars 2016, p. 3.

<sup>23</sup> HCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>, consulté le 10 juillet 2016.

<sup>24</sup> Ministero dell'Interno, *Statistique du ministère italien de l'intérieur*, [www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasil](http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasil), consultée le 3 juin 2016.

61'024<sup>25</sup> demandes d'asile ont été formellement déposées tandis que 93'611<sup>26</sup> personnes sont arrivées. L'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2015 et 2016 s'explique en partie par un nouveau renforcement de la pression exercée par l'UE dans le cadre des programmes de relocalisation en vue de l'enregistrement à l'arrivée en Italie.

41% des 71'117 demandes d'asile examinées en première instance en 2015 ont abouti à l'octroi d'un statut de protection (statut de réfugié-e : 5% ; protection subsidiaire : 14% ; statut humanitaire (national) en raison d'obstacles à l'exécution du renvoi : 22%). C'est dire que, dans 58% des cas, la décision a été négative. Cette dernière proportion a fortement augmenté ces dernières années, ce qui a eu pour conséquence une multiplication des recours. Comme les requérant-e-s d'asile ont le droit de rester dans le centre d'accueil jusqu'à la décision de dernière instance, les séjours y sont souvent plus longs avant que des places se libèrent pour de nouveaux arrivés. Cela revient donc à limiter davantage les capacités d'accueil des centres.

Selon des estimations du HCR, il y avait, à fin 2015, environ 80'000 personnes au bénéfice d'un statut international de protection vivant en Italie.<sup>27</sup>

#### Esiti richieste d'asilo 2015

	2014	%	2015	%
rifugiati	3.641	10%	3.555	5%
sussidiaria	8.338	23%	10.225	14%
umanitaria	10.034	28%	15.768	22%
diniego	14.217	39%	41.503	58%
altri esiti	40	0%	66	0%
<b>Totale esaminati*</b>	<b>36.270</b>	<b>100%</b>	<b>71.117</b>	<b>100%</b>

Source : statistique 2015 du ministère italien de l'intérieur<sup>28</sup>

### 3.2 Transferts Dublin et autres transferts requis pas des Etats tiers

En 2015, l'Italie a reçu au total 24'990 demandes de prise ou reprise en charge émanant d'autres pays européens et basées sur le règlement Dublin III.<sup>29</sup> Dans 15'914 cas, elle s'est déclarée d'accord avec le transfert. Alors que 11'073 demandes provenaient de la seule Suisse, l'Italie n'a reconnu sa responsabilité (expressément ou tacitement en ne répondant pas dans le délai) que dans 4'886 de ces cas,<sup>30</sup> ce qui permet de conclure notamment que bien des demandes de transfert ont été adressées à tort à l'Italie et poursuivaient davantage des buts de politique migratoire qu'elles ne

<sup>25</sup> Ministero dell'Interno, Statistique du ministère italien de l'intérieur, [www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-neri-dellasil](http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-neri-dellasil), consultée le 12 août 2016.

<sup>26</sup> <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>, consultée le 15 juillet 2016.

<sup>27</sup> HCR, courriel du 16 juin 2016.

<sup>28</sup> A consulter sous: [www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo\\_dati\\_2014\\_2015.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf), consulté le 16 juin 2016.

<sup>29</sup> Eurostat.

<sup>30</sup> Eurostat ; SEM, Statistique annuelle 2015 (7-50).

visaient une véritable application du règlement. Au total, 2'436 personnes ont été transférées en Italie en 2015,<sup>31</sup> dont 1'196 depuis la Suisse.<sup>32</sup>

A cela s'ajoutent les transferts de réfugiés-e-s reconnu-e-s, qui ne relèvent pas du règlement Dublin III, mais d'accords bilatéraux de réadmission. En 2015, la Suisse a présenté 218 demandes dans ce sens à l'Italie, dont 205 ont été admises, un tel transfert ayant eu lieu dans 52 cas.<sup>33</sup>

La plupart des transferts en Italie ont lieu depuis la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède.<sup>34</sup>

Le principal aéroport de destination des transferts Dublin en Italie est celui de Fiumicino de Rome. A la suite d'un incendie dans la zone de transit de cet aéroport en mai, le nombre des personnes transférées arrivant à Milan-Malpensa a été plus grand en 2015 que les années précédentes.<sup>35</sup>

### 3.3 Nombre de places d'hébergement

Le système d'accueil comprend le premier et le second accueil. En cas d'arrivée directe, en particulier par la mer, les personnes en quête de protection sont d'abord prises en charge et hébergées dans un CPSA.<sup>36</sup> Le premier accueil est du ressort des CDA<sup>37</sup> et des *Centri governativi di prima accoglienza*. Le SPRAR constitue le système de second accueil. Toutefois, comme ni les CDA, ni les *Centri governativi di prima accoglienza* ni les centres du SPRAR ne disposent de capacités d'accueil suffisantes, il est fait appel aux CAS<sup>38</sup> à titre d'alternative. Ces derniers s'inscrivent dans un système parallèle qui peut être considéré comme étant encore de premier accueil. Bien des requérant-e-s d'asile restent toutefois dans un CAS jusqu'à la décision sur l'asile. Comme les capacités d'accueil du SPRAR sont insuffisantes malgré une extension notable, de nombreuses personnes n'ont en fait jamais accès à un centre de second accueil.

---

<sup>31</sup> Eurostat.

<sup>32</sup> Eurostat ; SEM, Statistique annuelle 2015 (7-50).

<sup>33</sup> SEM, Statistique annuelle 2015 (7-55).

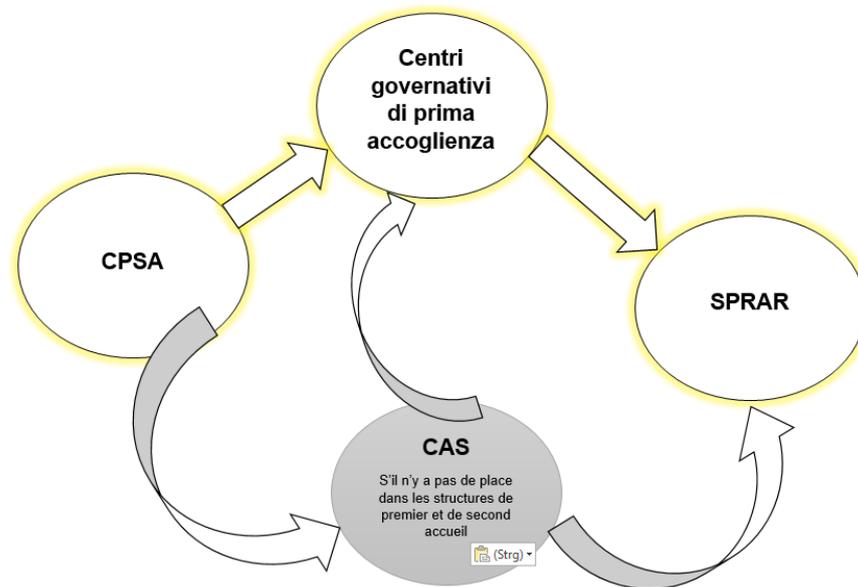
<sup>34</sup> Eurostat.

<sup>35</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>36</sup> *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

<sup>37</sup> *Centro di accoglienza*.

<sup>38</sup> *Centri di accoglienza straordinaria*.



Source : base schématique de Médecins sans Frontières <sup>39</sup>

En quatre ans, le système italien d'accueil a passé d'environ 5'000 places à environ 120'000. La capacité étatique d'accueil était de 105'248 places en février 2016. <sup>40</sup> La grande majorité de ces places sont celles à disposition dans les CAS qui en comptent environ 80'000<sup>41</sup>, étant précisé que ce nombre varie car, chaque semaine, des CAS sont ouverts ou fermés. Les *Centri governativi di prima accoglienza* (ci-avant CARA) comportent environ 7'300 places.<sup>42</sup> Le SPRAR dispose actuellement d'environ 22'000 places mais une extension de 10'000 places est planifiée. Cependant, la délégation a reçu des informations parfois très différentes sur la pratique effective du premier et du second accueil et sur le nombre de places à disposition. Selon le lieu, des places d'hébergement sont aussi proposées dans certaines communes, dont un certain nombre d'entre elles font cependant partie du SPRAR. Des ONG et institutions religieuses offrent également des places (la plupart du temps seulement pour dormir). Comme il n'y a pas de coordination entre les nombreux acteurs dans ce domaine, il est très difficile d'avoir une vue d'ensemble plus qu'approximative sur la situation de l'hébergement.<sup>43</sup>

Le nombre de places d'hébergement a fortement augmenté ces dernières années. Cependant, en même temps, les arrivées se sont multipliées (en particulier par la Méditerranée) avec un nombre sensiblement accru de demandes d'asile déposées. Le développement extrêmement rapide de nombreuses places d'hébergement a amené des difficultés et des complications importantes. Il a fallu former et coacher du

<sup>39</sup> Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, rapport de mars 2016, p. 4.

<sup>40</sup> ECRE, AIDA, *Wrong counts and closing doors, the reception of refugees and asylum seekers in Europe*, mars 2016, p. 23.

<sup>41</sup> HCR, interview du 1er mars 2016.

<sup>42</sup> HCR, courriel du 15 juillet 2016. Etat au 31 décembre 2015.

<sup>43</sup> Le HCR a indiqué ne pas disposer d'informations au sujet du nombre de possibilités non étatiques d'hébergement (courriel du 14 juin 2016).

personnel. Or, la qualité des divers centres est très variable et non uniforme. Un contrôle n'est guère possible et le scandale appelé *Mafia Capitale*<sup>44</sup> a aussi révélé, dans ce secteur, des abus, dont l'ampleur exacte reste inconnue, dans l'hébergement et la prise en charge de requérant-e-s d'asile.

Un système de monitoring a été mis en place par le ministère de l'intérieur et il existe en outre des services de monitoring dans les préfectures pour les centres de premier accueil. Pour le SPRAR (second accueil), le monitoring est assuré par un système ad hoc relevant du ministère de l'intérieur. Le HCR prête assistance à ce ministère tant dans l'organisation du monitoring opérationnel que dans le dépouillement des données. Toutefois, compte tenu du nombre très élevé de places d'hébergement et du constant changement intervenant dans les centres et au niveau de leurs exploitants, il n'est guère certain que le monitoring soit fiable et que des résultats pertinents puissent être obtenus.

Cette situation ne permet que difficilement de se faire une idée précise sur le nombre total de places d'hébergement disponibles. Cela signifie cependant aussi que tous les lieux d'hébergement gérés par des ONG et des Eglises ne s'ajoutent pas à ceux du système étatique : pourtant, une grande partie d'entre eux fait partie de ce système ou y est intégrée. Cette précision n'est pas sans importance en particulier face à l'argument – invoqué souvent dans la pratique suisse en matière d'asile – de l'existence de places d'hébergement disponibles dans les centres gérés par les ONG et les Eglises. Il faut de surcroît observer que bien des places d'hébergement disponibles ne sont pas réservées aux personnes relevant de l'asile, mais qu'elles sont proposées à toutes les personnes indigentes, indigènes ou étrangères. Compte tenu du grand nombre d'arrivant-e-s qui ne déposent pas une demande d'asile, il s'agit d'un facteur important en ce qui concerne le problème de la disponibilité de places d'hébergement (voir aussi, sur ce point, Chapitres 5.3.2 et 5.3.3).

### 3.4 Excursus : zones de crise<sup>45</sup> et relocalisation

Face à la forte augmentation des mouvements migratoires en direction de l'Europe, la Commission européenne a adopté le 13 mai 2015 un agenda en matière de migration<sup>46</sup> dans l'idée d'un meilleur contrôle de ce phénomène. Une des mesures prises concerne les zones de crise, dans une nouvelle approche, où l'EASO, Frontex et Europol doivent garantir, avec les autorités des Etats-frontières, une rapide identification des migrant-e-s arrivé-e-s ainsi que l'enregistrement complet et la saisie des empreintes digitales des requérant-e-s d'asile. Cela permet de décharger les Etats qui

<sup>44</sup> Voir par exemple l'article «Geld stinkt doch» paru dans le journal «ZEIT» du 25 décembre 2014, [www.zeit.de/2014/51/mafia-skandal-rom](http://www.zeit.de/2014/51/mafia-skandal-rom), consulté le 3 juin 2016.

<sup>45</sup> Une « zone de crise » est une section de la frontière extérieure de l'UE ou une région soumise à une pression migratoire exceptionnelle nécessitant une aide renforcée et concertée des agences de l'UE (définition de la Commission de l'UE, COM(2015) 510, p. 3). Actuellement, il y en a en Italie aux endroits suivants : en Sicile : Pozzallo, Trapani, Lampedusa, (depuis juin 2016) Mineo, Messina ; dans les Pouilles : Taranto ; six zones de crise mobiles sont planifiées à Reggio Calabria, Cagliari et quatre autres dans des lieux encore à déterminer ([http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/06/01/news/migranti\\_viminale\\_a\\_ue\\_due\\_hotspot\\_a\\_mineo\\_e\\_messina-141102722/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/06/01/news/migranti_viminale_a_ue_due_hotspot_a_mineo_e_messina-141102722/), consulté le 19 juillet 2016). Des rapports actuels se trouvent sur le blog de *borderline-europe* et de *Borderline Sicila*: <http://siciliamigranti.blogspot.it/>, consulté le 15 juin 2016.

<sup>46</sup> Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

sont exposés à une très forte « pression » due à un afflux des arrivées (non seulement) de personnes en quête de protection par les frontières extérieures de l'espace Schengen.

La zone de crise correspond à une approche opérationnelle qui n'est pas liée à un lieu. Sa forme juridique reste à définir.<sup>47</sup>

La définition des zones de crise procède d'une volonté essentielle s'inscrivant dans la nouvelle politique migratoire européenne, qui vise un contrôle de la migration et une canalisation du flux migratoire jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux mécanismes de répartition proposés par la Commission dans la réforme du système Dublin.<sup>48</sup> Un élément important de ce programme est la relocalisation<sup>49</sup> des personnes qui, en raison de leur nationalité,<sup>50</sup> ont très vraisemblablement un droit à une protection. L'idée est de pouvoir relocaliser en deux ans 39'600 requérant-e-s d'asile de l'Italie dans d'autres pays européens. Cependant, 961 de ces relocalisations depuis l'Italie ont été effectuées au 10 août 2016.<sup>51</sup>

La situation dans les zones de crise est catastrophique. Les centres y sont presque totalement fermés, les personnes y sont maintenues enfermées jusqu'à leur identification bien qu'une mise en détention systématique des requérant-e-s d'asile ne soient pas prévue par le droit italien.<sup>52</sup> Le gouvernement serait toutefois sur le point de créer une base légale correspondante. Cependant, toutes les zones en crise ne fonctionnent pas de la même manière, si bien que le système n'est pas uniforme et qu'il est perçu comme cahotique.<sup>53</sup>

Un grand problème mentionné dans plusieurs interviews réside dans la rapidité à laquelle intervient la recherche du motif de la venue en Italie des personnes arrivant par la Méditerranée. Celles-ci sont immédiatement interrogées par la police ou par Frontex et on leur présente un formulaire (*foglio notizie*) sur lequel elles doivent marquer d'une croix un des motifs pré-rédigé (voir à ce sujet, dans le détail, Chapitre 4.1).

Ce n'est qu'après cette mesure, qu'il est examiné, dans une deuxième phase, quelles personnes pourraient entrer en ligne de compte pour une relocalisation. Cette manière de faire a pour effet que, sans avoir accès à la procédure d'asile, des personnes sont déjà réparties en diverses catégories : requérant-e-s d'asile potentiel-le-s, candidat-e-s potentiel-le-s à une relocalisation et migrant-e-s économiques.<sup>54</sup> Or, tout ce procédé est hautement problématique en raison des grands risques d'erreurs dans la détermination des motifs ainsi que de l'absence d'information et de soutien des personnes concernées à ce stade de la procédure.

<sup>47</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>48</sup> Voir COM(2016) 270 final, 4 mai 2016. Une relocalisation de requérants d'asile doit intervenir lorsque l'Etat membre d'accueil a déjà rempli à 150% ses obligations en matière d'accueil, qui résultent du nombre de sa population et de sa force économique. Sur la base des chiffres de 2015, l'Italie ne se trouverait pas dans cette hypothèse car le calcul se réfère au nombre de demandes d'asile et non pas d'entrées irrégulières.

<sup>49</sup> Pour décharger l'Italie et la Grèce dans le cadre des décisions 1523/2015 et 1601/2015 du Conseil des 14 et 22 septembre 2015.

<sup>50</sup> Actuellement, en particulier les ressortissant-e-s syrien-ne-s et érythréen-ne-s.

<sup>51</sup> IOM, <http://migration.iom.int/europe/>, consulté le 12 août 2016.

<sup>52</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>53</sup> Borderline-europe, courriel de Judith Gleitze du 15 juin 2016 et Oxfam, Hotspot, il diritto negato, rapport du 19 mai 2016 ; des informations actuelles sur la situation des diverses zones de crise peuvent être consultées sous : <http://siciliamigranti.blogspot.ch/>.

<sup>54</sup> Borderline-europe, courriel de Judith Gleitze du 15 juin 2016.

D'autres points critiques de la conception de la zone de crise se situent dans la tenue d'interrogatoires sommaires, sans égard au traumatisme du voyage venant d'être vécu, dans l'absence de prise en considération des besoins et des vulnérabilités particuliers et dans la discrimination basée sur la nationalité (*racial profiling*).<sup>55</sup> Le CIR critique que les nouveaux et nouvelles arrivé-e-s n'aient guère accès au HCR ou à d'autres ONG, qu'ils et elles reçoivent des informations insuffisantes au sujet de la procédure et de la possibilité de demander l'asile ainsi que sur les possibilités et les modalités de recours.<sup>56</sup> Le HCR est certes présent dans les zones de crise mais semble n'avoir pas assez de personnel sur place pour pouvoir orienter les nombreuses personnes qui arrivent. L'information se donne la plupart du temps aux personnes réunies en grands groupes et parfois par écrit. De l'avis de *borderline-europe* qui se base sur diverses interviews, de nombreuses personnes n'ont pas été informées sur leur situation, n'ont pas perçu que les informations étaient importantes ou n'ont pas compris les renseignements qui leur avaient été donnés oralement ou par écrit.<sup>57</sup> Dans ces conditions, l'accès au droit d'asile et à la procédure d'asile devient des plus sélectifs et limités.

Le programme de relocalisation souffre d'un grave problème de manque d'information. Les personnes n'apprennent pas ou que très tard dans la procédure dans quel pays elles devront être envoyées et comment a lieu la sélection. Elles ne peuvent pas non plus obtenir une aide et des conseils juridiques. Cela entraîne une grande méfiance vis-à-vis du programme de relocalisation, comme l'ont également confirmé des employés de l'European Asylum Support Office (EASO<sup>58</sup>) lors d'une rencontre imprévue à Rome.

## 4 Situation de l'accueil des requérant-e-s d'asile

### 4.1 Accès à la procédure d'asile

Une demande d'asile formelle peut être déposée à la police de la frontière ou à une *Questura*<sup>59,60</sup> Le système de l'asile et de l'accueil est prévu pour les personnes qui déposent leur demande d'asile à la frontière en particulier en arrivant par la Méditerranée, ce qui est en grande majorité le cas. La démarche est similaire aux deux endroits. D'abord, le ou la requérant-e doit remplir un formulaire (*foglio notizie*) en cochant le motif de sa venue en Italie parmi les possibilités suivantes : « a.) pour chercher du travail », « b.) pour rejoindre des proches en Italie », « c.) pour fuir la pauvreté », « d.) pour demander l'asile », « e.) pour d'autres motifs ». <sup>61</sup> Si elle n'a pas coché la rubrique « asile », la personne reçoit une décision de renvoi standardisée

<sup>55</sup> ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, rapport du 22 janvier 2016.

<sup>56</sup> CIR/AIDA, *Country Report: Italy*, décembre 2015, p. 26.

<sup>57</sup> *Borderline-europe*, courriel de Judith Gleitze du 15 juin 2016.

<sup>58</sup> Le Bureau européen d'appui en matière d'asile est une agence de l'UE instituée par le règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil. Il assume des tâches relevant de la mise en œuvre concrète du régime d'asile européen commun (RAEC). Il a été créé pour renforcer la coopération entre les Etats membres en matière d'asile et les aider à faire face aux situations de crise.

<sup>59</sup> La *Questura* est l'autorité de police locale qui est notamment compétente pour l'enregistrement des demandes d'asile.

<sup>60</sup> Décret 25/2008, art. 6.

<sup>61</sup> Commissione straordinaria per la tutela e la promozione di diritti umani del Senato (2016), *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, février 2016, p. 19.

(*provvedimento di respingimento*) et est soit laissée dans la rue, soit placée dans un CIE<sup>62, 63</sup> La décision de renvoi ainsi reçue empêche l'accès au système d'accueil.<sup>64</sup> Il n'y a cependant pas de monitoring concernant ces questionnaires et leurs résultats et, par voie de conséquence, pas d'informations fiables ni de possibilités de vérifier si la volonté de la personne est correctement enregistrée.<sup>65</sup>

Cette décision de renvoi ne s'oppose pas forcément à un accès à la procédure d'asile. Toutefois, le droit italien prévoit qu'une personne qui est frappée d'une telle décision et qui demande ensuite l'asile soit mise en détention dans un CIE, pour autant qu'il y ait des places libres.<sup>66</sup>

Si une personne frappée d'une telle décision de renvoi se rend dans un autre pays et qu'elle est ensuite remise à l'Italie dans le cadre de Dublin, elle risque aussi une mise en détention. Au moment du voyage d'investigation, il n'y avait toutefois pas encore d'information fiable sur les conséquences de la pratique sur les cas Dublin.<sup>67</sup>

Lorsque la personne exprime la volonté de demander l'asile, cela est également inscrit dans la feuille de données d'Eurodac.<sup>68</sup> La personne est interrogée sur ses données personnelles et la demande est enregistrée. La personne reçoit une attestation de sa demande d'asile (*attestazione*).<sup>69</sup> Dans un deuxième temps, il est procédé à l'enregistrement formel de la demande d'asile au moyen du formulaire C/3 (« formalisation » ou *verbalizzazione*, où sont notés des éléments biographiques et l'itinéraire suivi jusqu'en Italie).<sup>70</sup> Après l'enregistrement formel, les requérant-e-s d'asile reçoivent un permis provisoire (*ricevuta* de la demande d'asile<sup>71</sup>) qui leur permet de demander le *permesso di soggiorno per richiesta di asilo*.

#### 4.1.1 Temps d'attente après le dépôt de la demande d'asile

Les temps d'attente jusqu'au premier rendez-vous (*fotosegnalamento*) sont parfois très longs. Il en va de même pour les personnes de retour dans le cadre de Dublin, qui n'avaient pas encore présenté une demande d'asile en Italie avant leur transfert. A Rome, il faut souvent attendre jusqu'à un mois. Pendant ce délai, la personne n'a ni permis ni accès à l'accueil ou à l'hébergement. Cependant, ce problème ne touche pas les personnes qui arrivent en Italie par la voie « classique » de la Méditerranée car elles entrent dans le système dès leur arrivée.<sup>72</sup>

<sup>62</sup> *Centro di identificazione ed espulsione* ; voir Chapitre 4.3.3.

<sup>63</sup> Caritas Rome, interview du 29 février 2016.

<sup>64</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016, et Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 6.

<sup>65</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>66</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>67</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>68</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>69</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>70</sup> CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 21.

<sup>71</sup> Autorisation de séjour provisoire établie au début de la procédure d'asile avant l'obtention d'un permis définitif de requérant d'asile (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*).

<sup>72</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

Les personnes ayant déjà déposé une demande d'asile en Italie avant leur transfert devraient obtenir à nouveau, selon les dispositions légales,<sup>73</sup> un permis de séjour pour requérant d'asile (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*) au plus tard après deux mois. Toutefois, dans la pratique, ce délai peut durer huit à douze mois.<sup>74</sup> Ce retard est dû à un manque de personnel aussi bien dans l'unité Dublin que dans les Questure.<sup>75</sup>

Quelques Questure (par exemple, à Milan) remettent aux requérant-e-s d'asile, comme il est fait en cas d'arrivée par la mer, un formulaire (*foglio notizie*) pour déterminer le motif de leur venue en Italie. A Milan, il ne leur est cependant pas autorisé de se faire accompagner par un avocat ou une avocate au bureau de la Questura.<sup>76</sup> Cette manière de procéder semble également courante dans d'autres lieux d'Italie<sup>77</sup> (voir aussi, à ce sujet, Chapitre 3.4).

#### 4.1.2 Attestation de résidence

Lors du dépôt d'une demande d'asile à la Questura, une attestation de résidence est exigée. Cette obligation a été un obstacle considérable à l'accès à la procédure et à un hébergement au début de la procédure d'asile. Toutefois, ce problème devrait s'atténuer grâce au décret 142/2015 dont l'art. 5 ouvre la possibilité de donner, comme adresse valable, celle d'un centre d'hébergement ou d'un CIE. Il est vrai cependant que l'application de cette règle dans la pratique semble ne pas encore être généralisée.

Les personnes souhaitant déposer une demande d'asile à la Questura de Milan doivent présenter une *dichiarazione di ospitalità*.<sup>78</sup> Il s'agit d'une attestation d'un hôte disant que la personne séjourne chez lui.

A Rome, contrairement à la situation de l'automne 2015,<sup>79</sup> la *dichiarazione di ospitalità* n'est momentanément plus exigée comme condition du dépôt de la demande d'asile, mais est requise à un moment ultérieur.

L'exigence d'une attestation de résidence représente un obstacle pratique contraire au droit à l'accès à la procédure et à l'hébergement dans le cadre de la procédure d'asile.<sup>80</sup>

#### 4.1.3 Vide entre le dépôt de la demande d'asile et la « verbalizzazione »

Depuis l'automne 2015, l'art. 25, al. 1 let. s, du décret 142/2015 prévoit un délai maximal de trois jours entre le premier dépôt de la demande d'asile auprès de la Questura (*fotosegnalamento*) et son enregistrement formel (*verbalizzazione*). Si la demande est

<sup>73</sup> Décret 286/1998, art. 5, al. 9.

<sup>74</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016 ; Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>75</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016 ; Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>76</sup> ASGI, Information du 2 mai 2016, [www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/](http://www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/), consultée le 10 juin 2016.

<sup>77</sup> Oxfam, Hotspot, il diritto negato, rapport du 19 mai 2016.

<sup>78</sup> Naga, courriel du 6 juin 2016.

<sup>79</sup> Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015), Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, octobre 2015, p. 16.

<sup>80</sup> Pour l'appréciation juridique, voir Chapitre 10.1.

déposée auprès de la police de la frontière, le délai prévu est de six jours au maximum. Il peut toutefois être prolongé de dix jours en cas d'arrivées massives. Cependant, jusqu'ici, cette règle n'a guère d'effet dans la pratique<sup>81</sup> et la durée effective du temps mort dépend de la Questura en cause. Aucune conséquence juridique n'est prévue en cas de dépassement des délais prévus.<sup>82</sup>

Le temps d'attente jusqu'à la *verbalizzazione* varie selon les régions.<sup>83</sup> Il est souvent plus long dans les grandes villes et dans les localités où la Questura connaît un manque de personnel et/ou un fort taux d'occupation.<sup>84</sup> La durée dépend aussi du nombre de nouvelles demandes d'asile déposées<sup>85</sup> et peut donc différer en fonction de ce nombre par définition non constant.<sup>86</sup>

A Rome, la *verbalizzazione* peut se faire attendre jusqu'à deux à trois mois.<sup>87</sup> Selon les indications de la *Polizia di Stato*,<sup>88</sup> la moyenne du délai effectif serait de 16 jours. Il y a toutefois de grandes différences entre les Questure.<sup>89</sup> A Milan, plusieurs mois peuvent s'écouler jusqu'à la formalisation de la demande d'asile.<sup>90</sup>

Les personnes de retour dans le cadre de Dublin sont aussi touchées par ces retards, car en se retrouvant en Italie sans y avoir déjà déposé une demande d'asile durant leur premier séjour, elles sont traitées exactement de la même manière que les requérant-e-s d'asile nouvellement arrivé-e-s.<sup>91</sup>

La personne qui a déposé une demande d'asile et qui attend la *verbalizzazione* n'a aucune garantie de trouver un hébergement.<sup>92</sup> Le décret 142/2015 prévoirait que les mesures d'accueil devraient intervenir dès le moment du premier dépôt de la demande d'asile. Toutefois, ce principe rencontre encore des difficultés d'application.<sup>93</sup> Les personnes qui débarquent en Italie par la mer (environ le 90% des requérant-e-s d'asile en Italie) sont hébergées immédiatement après leur arrivée. Pour celles qui entrent dans le pays par voie de terre ou qui demandent l'asile à l'intérieur du territoire, la situation est plus difficile et leur accueil est différé, voire empêché. C'est pourquoi, ces personnes se retrouvent souvent dans la rue ou sont contraintes de se loger en des lieux informels ou provisoirement dans des centres gérés par des ONG.<sup>94</sup>

En revanche, au moment du voyage d'investigation, l'accès immédiat au système d'hébergement après le dépôt de la demande d'asile semblait fonctionner.<sup>95</sup>

<sup>81</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 4-5.

<sup>82</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>83</sup> Sant'Egidio, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>84</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>85</sup> CIR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016, et HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>86</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>87</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>88</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, interview du 2 mars 2016.

<sup>89</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>90</sup> Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice d'ELENA, interview du 4 mars 2016.

<sup>91</sup> HCR, courriel du 14 juin 2016 ; Caritas Ambrosiana Milan, courriel du 17 juin 2016.

<sup>92</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016 ; MEDU, interview du 29 février 2016 ; Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 4-5.

<sup>93</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016 ; Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 4-5.

<sup>94</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>95</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016.

Jusqu'à la formalisation de la demande d'asile, les difficultés de trouver un hébergement s'accompagnent d'une forte limitation de l'accès au système de santé (voir Chapitre 8).

#### 4.1.4 Conclusion

Malgré des adaptations légales, il subsiste dans la réalité des obstacles administratifs considérables qui conduisent régulièrement à de grands retards en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et à un hébergement au début de la procédure.

## 4.2 Arrivée des requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin

En cas de transfert Dublin, le traitement des dossiers diffère selon la situation juridique de la personne transférée et il y a deux groupes de cas à distinguer :

- a. Les personnes n'ayant pas encore déposé une demande d'asile en Italie (*prise en charge*) : elles doivent présenter leur demande d'asile à leur arrivée à l'aéroport. Elles obtiennent alors un rendez-vous pour s'annoncer à la Questura compétente en vue de la *verbalizzazione*.
- b. Les personnes qui ont poursuivi leur route dans un autre pays européen alors que la procédure d'asile les concernant était en cours en Italie ou dont la procédure d'asile en Italie a déjà abouti à une décision négative définitive (*reprise en charge*) :
  - Si la préfecture de la province de l'aéroport est compétente en ce qui les concerne (c'est-à-dire si elles avaient déjà été attribuées auparavant à la province de Rome ou à celle de Varese), leur procédure d'asile peut se poursuivre à cet endroit.
  - Si la préfecture de la région de l'aéroport n'est pas compétente en ce qui les concerne, elles devraient obtenir auprès de l'ONG de l'aéroport un billet de train pour se rendre dans la région compétente. Elles doivent s'annoncer dans les cinq jours à la Questura compétente pour que leur procédure d'asile puisse être reprise. L'unité Dublin doit approuver la reprise de la procédure,<sup>96</sup> mais selon les informations reçues du HCR, cette approbation intervient déjà avant le transfert en Italie. La procédure d'asile des requérant-e-s d'asile de retour en Italie est soumise aux mêmes délais d'attente que pour les autres requérant-e-s d'asile.<sup>97</sup>

Au cours de la seule année 2015, il y a eu 2'436 transferts Dublin en Italie,<sup>98</sup> dont 1'196 à partir de la Suisse.<sup>99</sup> Quant aux transferts de Suisse en Italie sur la base du traité bilatéral de réadmission entre ces deux pays, ils ont été au nombre de 52.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>97</sup> HCR, courriel du 14 juin 2016.

<sup>98</sup> Eurostat.

<sup>99</sup> Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Statistiques annuelles 2015 (7-50).

<sup>100</sup> Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Statistiques annuelles 2015 (7-55).

Ce sont les autorités italiennes qui indiquent au moment de leur accord avec la prise ou la reprise en charge, à quel endroit en Italie doit avoir lieu le transfert. Si cet accord résulte de l'absence de réponse de l'Italie dans le délai, la personne est toujours transférée à Rome ou à Milan.<sup>101</sup> Les modalités du transfert sont fixées à l'avance entre les autorités suisses et italiennes sur la base du règlement Dublin sur l'exécution.

Les personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin reçoivent de la police des frontières (de l'aéroport) un document (*verbale di invito*) qui leur permet de savoir quelle Questura est compétente pour leur procédure d'asile.<sup>102</sup>

Aux aéroports de Rome et Milan, une ONG est directement sur place pour donner des conseils et prêter assistance aux personnes qui arrivent par avion et qui veulent déposer une demande d'asile, ainsi qu'à celles qui sont transférées d'un autre Etat membre en Italie dans le cadre de Dublin. A Bologne, une ONG fournit également les mêmes services, mais elle ne se trouve pas directement à l'aéroport et travaille sur demande. A Rome, cette prise en charge a changé de main presque chaque année ces derniers temps en raison de la pratique de l'adjudication des mandats par l'Etat. A Milan, la même ONG assume le travail depuis plusieurs années. Il est vrai que les changements d'ONG posent des problèmes de mise au courant et de perte d'un certain acquis. Le GUS rapporte aussi qu'après la fin de son mandat, il a dû désinstaller son siège de relaxation et l'emporter.

La suite dépend de l'état de la procédure et du statut de la personne qui arrive :

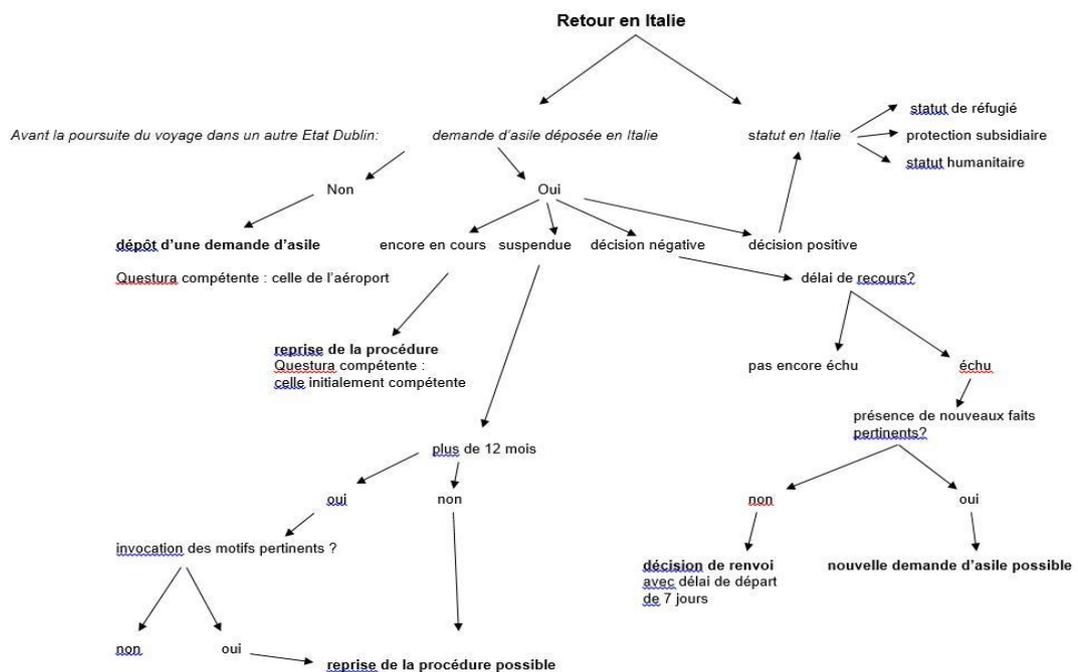
- a. en l'absence d'une demande d'asile déjà déposée en Italie, cette demande doit être présentée à la Questura où se situe l'aéroport ;
  - si la personne ne veut pas du tout demander l'asile, elle doit quand même se soumettre, comme toutes les autres personnes transférées, à la procédure d'identification et d'enregistrement (comprenant la saisie des empreintes digitales) ; elle reçoit ensuite une décision de renvoi comportant un délai de départ de sept jours ;
- b. si une demande d'asile avait déjà été déposée en Italie avant le départ pour un autre Etat Dublin, la Questura compétente reste celle qui avait initialement été déclarée comme telle. Selon le rapport d'AIDA de décembre 2015, les hypothèses suivantes peuvent se présenter :
  - Si la demande d'asile était déjà rejetée avant le départ d'Italie ou la poursuite du voyage, que la décision avait déjà été notifiée à la personne en question et que le délai de recours est échu, le refoulement est ordonné et la personne se retrouve dans un centre en vue du refoulement (CIE, pour autant qu'il y ait une place). Si toutefois le délai de recours court encore, un recours peut être déposé.<sup>103</sup>
  - Une demande ultérieure d'asile est possible si de nouveaux éléments peuvent être apportés.

<sup>101</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>102</sup> CIR/AIDA, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 40.

<sup>103</sup> CIR/AIDA, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 40.

- Si la procédure d’asile n’est pas terminée, elle est reprise. Elle ne peut toutefois – si elle a été suspendue – être réouverte qu’une seule fois dans un délai de douze mois après la disparition de la personne concernée. Cependant, la réouverture est juridiquement possible même après ce délai si des motifs pertinents la justifiant peuvent être invoqués.
- Si la personne a quitté l’Italie avant l’audition personnelle par la *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale* (deuxième audition personnelle après la *verbalizzazione*) ou que l’audition n’a pas eu lieu pour d’autres motifs, une nouvelle audition peut être sollicitée.



Contrairement aux requérant-e-s d’asile, les bénéficiaires d’un statut de protection en Italie qui y sont transféré-e-s ne reçoivent en principe aucun soutien de la part des ONG aux aéroports. S’ils et elles s’adressent néanmoins à l’ONG, ils et elles obtiendront quand même en général des renseignements sur leur situation et leurs possibilités.<sup>104</sup> Cependant, il semble que la pratique varie d’une ONG à l’autre. Selon les déclarations de l’ASGI, l’organisation qui avait précédé le GUS à l’aéroport de Rome ne prêtait aucune assistance aux bénéficiaires d’un statut de protection.<sup>105</sup> Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l’ONG arrivée récemment à Fiumicino. L’ASGI pense qu’il est probable que les bénéficiaires d’un statut de protection n’obtiennent pas non plus de soutien dans les autres aéroports italiens.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>105</sup> ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, rapport de mars 2015, p. 40.

<sup>106</sup> ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, rapport de mars 2015, p. 40.

#### 4.2.1 Aéroport de Fiumicino (Rome)

*Remarque : juste avant notre visite, il y a eu un changement d'ONG à l'aéroport de Fiumicino. Le GUS (Gruppo Umata Solidarietà) a été remplacé par l'organisation ITC (Interpreti e Traduttori in Cooperativa) qui regroupe des interprètes et des traducteurs.<sup>107</sup> Le GUS ayant eu une expérience d'environ une année, nous nous sommes basées sur les informations qu'il nous a données.*

Le GUS nous a informées que l'ONG de l'aéroport de Rome est avisée un mois à l'avance de la date exacte et du nombre de transferts prévus en provenance d'autres Etats Dublin. Toutefois, il n'y a ensuite pas de confirmation définitive sur ces points ni aucune information complémentaire, même si la date ne peut pas être tenue par exemple en cas de recours dans un autre Etat Dublin contre la décision de transfert, de passage dans la clandestinité ou d'absence de transfert pour un autre motif. Par ailleurs, l'ONG ne reçoit guère de renseignements sur les personnes transférées, même s'il s'agit de personnes spécialement vulnérables en raison d'une maladie physique ou psychique, ce qui rend difficile, le moment venu, une prise en charge adéquate et une préparation à couvrir des besoins spéciaux ; en particulier, l'ONG n'est pas toujours informée des besoins médicaux des personnes qui arrivent.<sup>108</sup>

Les personnes transférées à Rome sont cherchées dans l'avion par la police des frontières et accompagnées jusqu'au bureau de la Questura de l'aéroport. Il y est alors procédé à l'enregistrement avec prise de photos et saisie des empreintes digitales. Comme l'ONG compétente à l'aéroport est informée de la situation juridique des personnes qui arrivent et de l'état d'avancement de leur procédure en Italie, elle est en mesure de les renseigner et de leur prêter assistance.

A Rome, l'ONG en fonction à l'aéroport s'efforce d'organiser un hébergement pour les personnes qui, avant leur transfert en Italie, n'avaient pas encore déposé une demande d'asile en Italie et à l'égard de qui la Questura de Rome est par conséquent compétente pour la procédure d'asile.

Pour les personnes ayant déjà déposé une demande d'asile avant de continuer leur route – cas où, en règle générale, c'est une autre Questura qui est compétente pour connaître de la demande d'asile -, l'ONG peut remettre un billet de train mais pas organiser un hébergement.

A l'aéroport de Fiumicino, il existe un problème persistant en ce qui concerne les bagages accompagnés. Après l'atterrissage, ils sont déposés, avec tous les autres, sur les tapis roulants de la halle de retrait des bagages. Toutefois, les personnes transférées ne peuvent s'y rendre car elles doivent immédiatement suivre la police des frontières qui ne les y emmènent pas et leurs bagages se retrouvent au bureau des objets trouvés de l'aéroport. Après deux jours, l'ONG de l'aéroport peut les retirer dans ce bureau, ce qui lui prend toutefois beaucoup de temps.<sup>109</sup> Il s'ensuit que les personnes transférées doivent souvent quitter l'aéroport sans leurs bagages. Cette situation peut être problématique en particulier si des médicaments nécessaires se trouvent dans les bagages accompagnés. Les personnes qui arrivent sont régulièrement très stressées et inquiètes au sujet du sort de leurs bagages, d'autant plus qu'ils

<sup>107</sup> [www.cooperativaitc.org](http://www.cooperativaitc.org).

<sup>108</sup> GUS, courriel du 15 juin 2016.

<sup>109</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

contiennent souvent tout ce qu'il leur reste de biens. Il serait dès lors opportun de recommander aux personnes devant être transférées en Italie d'emporter dans leur bagage à main toutes les choses indispensables pour les premiers jours après leur arrivée (documents importants, moyens de preuve, médicaments, téléphone portable et chargeur, etc.).

Sur ce point, la pratique de bien des pays en matière de transferts est problématique : les personnes concernées ne savent que rarement quand elles vont exactement être transférées en Italie. Souvent, les opérations de transfert débutent au milieu de la nuit lorsque le service compétent – souvent la police – vient chercher la personne. Cela signifie que les personnes, pour autant qu'on les laisse faire elles-mêmes leurs bagages, n'ont pas la possibilité d'emballer leurs affaires de manière raisonnable. Par ailleurs, les transferts qui commencent par une opération de police de nuit peuvent aussi entraîner un (nouveau) traumatisme.<sup>110</sup>

Il arrive que les personnes transférées doivent passer la nuit à l'aéroport, bien que plus de deux nuits soient rares. Le bureau de la police des frontières est ouvert seulement du lundi au vendredi à 14 heures. Si une personne arrive en dehors des heures d'ouverture, elle est obligée d'attendre à l'aéroport jusqu'à l'ouverture du bureau.<sup>111</sup>

Il a été observé que les services pour les requérant-e-s d'asile et les personnes transférées ont été réduits à l'aéroport de Fiumicino, notamment qu'il n'y a plus de matelas ni de couvertures.<sup>112</sup>

#### **4.2.2 Aéroport de Malpensa (Varese)**

Malpensa est le plus grand aéroport qui dessert la ville et la région de Milan, mais il est situé dans la province de Varese, d'où la compétence de la préfecture de cette province. A Malpensa, il y a aussi une ONG – Cooperativa Integra – directement sur place. Sur mandat de la Préfecture de Varese, elle assiste et conseille les requérant-e-s d'asile et les personnes arrivant dans le cadre de Dublin. Cette organisation prétend certes être indépendante, mais pendant le voyage d'investigation, nous n'avons pu la rencontrer qu'avec des représentants de la préfecture.

Les personnes transférées à Malpensa n'ayant pas encore déposé précédemment une demande d'asile en Italie sont souvent envoyées à Milan, bien que ce soit en principe la Préfecture de Varese qui soit compétente.<sup>113</sup>

#### **4.2.3 Conclusion**

En principe, toutes les personnes transférées en Italie qui arrivent à Rome, à Milan ou à Bologne ont accès à l'ONG en fonction à l'aéroport concerné. Les ONG en question ne peuvent toutefois prêter assistance qu'aux personnes qui se trouvent encore dans la procédure ou qui n'ont pas encore déposé une demande d'asile en Italie.

---

<sup>110</sup> Ferite Invisibile, interview de Marco Mazzetti du 4 mars 2016.

<sup>111</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>112</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>113</sup> A Milan, la délégation a rencontré un requérant d'asile transféré de Suisse à l'aéroport de Malpensa dans le cadre de Dublin. On lui a alors donné un billet post-it avec l'adresse du centre où se rendre à Milan (il s'agissait d'un centre de contact et pas d'un centre d'hébergement comme les centres régionaux). Selon les bénévoles qui y travaillaient, ce cas n'était pas un cas isolé.

Celles dont la demande d'asile est pendante dans une autre Questura n'obtiennent normalement qu'un billet de train pour retourner à cet endroit. Toutefois, cela ne semble pas toujours fonctionner.<sup>114</sup> Les personnes au bénéfice d'un statut en Italie ou frappées d'une décision de renvoi peuvent obtenir des informations sur leur situation uniquement de la part de l'ONG qui se trouve à l'aéroport – dans le cas où elles sont transférées par voie aérienne.<sup>115</sup>

Les personnes transférées en Italie n'ont souvent pas accès à leurs bagages pendant les premiers jours après leur arrivée. C'est pourquoi les papiers et objets importants (permis, médicaments, etc.) devraient être placés dans le bagage à main.

Un autre problème provient du fait que les ONG travaillant aux aéroports ne sont la plupart du temps pas informées sur l'état de santé ou autres vulnérabilités et besoins spécifiques des personnes transférées et ne peuvent se préparer à répondre à leurs problèmes personnels. Par ailleurs, il peut y avoir un traumatisme ou traumatisme répété dû par exemple à un éventuel usage de la force pendant le transfert ; ces cas ne sont toutefois pas prévisibles, mais la plupart du temps aussi évitables.

### **4.3 Possibilités d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin**

Les ONG des aéroports ne peuvent pas organiser d'hébergement pour les personnes ayant déjà déposé une demande d'asile en Italie avant de poursuivre leur route dans un autre Etat Dublin. Ces personnes doivent à nouveau se rendre à la Questura ou à la Préfecture initialement compétente ; elles reçoivent cependant en général un billet de train de l'ONG de l'aéroport à cet effet.<sup>116</sup>

Les projets du FER<sup>117</sup> voués spécifiquement à l'hébergement des personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin ont complètement cessé en été 2015.<sup>118</sup> De nouveaux projets sous l'égide du FAMI<sup>119</sup> de l'UE devraient, selon le GUS, être mis en œuvre en août 2016. La durée de ces projets serait de 24 mois.<sup>120</sup>

Les requérant-e-s d'asile transféré-e-s en Italie dans le cadre de Dublin sont le plus souvent hébergé-e-s dans un CAS ou dans un autre centre de premier accueil.<sup>121</sup> En principe toutefois, l'hébergement est possible dans les centres suivants :

- Centres régionaux ou « Centri governativi di prima accoglienza » (ci-avant CARA)
- CAS
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)

<sup>114</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>115</sup> Les personnes bénéficiaires d'un statut de protection en Italie sont la plupart du temps accompagnées à Chiasso et remises à la police italienne. Seules les personnes au bénéfice d'un statut en Italie mais dont le type de protection n'est pas précisé aux autorités suisses - qui les considèrent alors comme des cas Dublin - sont transférées par voie aérienne.

<sup>116</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>117</sup> Fondo europeo per i rifugiati.

<sup>118</sup> CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 67.

<sup>119</sup> Fonds Asile, Migration et Intégration - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione.

<sup>120</sup> GUS, courriel du 15 juin 2016.

<sup>121</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

- Lieux d'hébergement communaux (pas réservés aux personnes relevant du domaine de l'asile)

La situation en matière d'hébergement est problématique pour les personnes ayant déjà séjourné dans un centre avant de poursuivre leur route. Si elles ont quitté le centre, elles doivent préalablement, selon les normes en vigueur, obtenir une autorisation pour leur absence du centre. Si elles sont parties sans s'annoncer, il est considéré que leur départ était volontaire et elles perdent leur droit à un hébergement.<sup>122</sup> Ce droit peut cependant être retrouvé mais il faut alors que la personne qui l'avait perdu prenne rendez-vous avec la Préfecture pour lui expliquer pour quels motifs elle avait quitté le centre.<sup>123</sup> La Préfecture décide ensuite si le droit à un hébergement est maintenu, respectivement s'il peut être à nouveau octroyé. Jusqu'à la décision, la personne n'a pas accès à un lieu d'hébergement étatique.<sup>124</sup> Au cas où la Préfecture refuse la restitution du droit à un hébergement, il n'y a plus d'alternative d'hébergement mis à disposition par l'Etat. Si au contraire la personne entre à nouveau dans le système, elle est placée en queue de la liste d'attente en cas de manque de place, pour autant qu'elle ne représente pas un cas de rigueur en raison d'une vulnérabilité particulière.<sup>125</sup>

MEDU se rend avec une clinique mobile dans les lieux précaires (maisons occupées, taudis, gare) et y rencontre de nombreux migrant-e-s : personnes se trouvant dans la procédure d'asile (ou dans la procédure de recours), personnes au bénéfice d'un statut de protection et personnes en transit. Les personnes qui ont recours à l'offre de MEDU sont invitées à remplir un formulaire, si elles le veulent, de manière anonyme, où elles peuvent cocher la rubrique correspondant à leur situation. A l'époque du voyage d'investigation, MEDU ne rencontrait que peu de personnes transférées dans le cadre de Dublin sans abri. A son avis, cela pourrait s'expliquer par le fait que ces personnes se retrouvent plus rarement sans abri ou que MEDU ne les a simplement pas vues parce que son offre ne s'étend pas de manière complète. Cependant, MEDU rencontre de nombreux requérant-e-s d'asile (se trouvant en procédure d'asile ou en procédure de recours).<sup>126</sup>

Nous n'allons ici exposer que les conditions en vigueur dans les lieux d'hébergement prévus spécialement pour les requérant-e-s d'asile. Nous aborderons au Chapitre 5.3 la situation régnant dans les autres centres ouverts aussi aux bénéficiaires d'un statut de protection (centres du SPRAR et centres communaux).

Pour les réfugié-e-s nouvellement arrivé-e-s par bateau, l'Italie propose des centres de premier accueil, à savoir les CSPA<sup>127</sup> et les CDA<sup>128</sup>. Nous n'en parlerons toutefois pas davantage parce que ces centres n'accueillent pas les personnes de retour dans le cadre de Dublin.

---

<sup>122</sup> Décret 142/2015 du 18 août 2015, voir art. 13 et 23.

<sup>123</sup> ASGI, interview du 29 février 2016.

<sup>124</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>125</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>126</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>127</sup> Centro di Soccorso e Prima Accoglienza.

<sup>128</sup> Centro di Accoglienza.

#### 4.3.1 Centres régionaux ou « Centri governativi di prima accoglienza » (auparavant : CARA)

Les installations appelées précédemment CARA<sup>129</sup> sont les centres italiens de premier accueil. Selon la feuille de route italienne, les CARA, avec les CDA et les CPSA, doivent être transformés en « centres régionaux ». <sup>130</sup> Comme l'opération n'est pas entièrement achevée, il existe encore des CARA en ce moment. Il est de plus prévu de créer des places d'hébergement notamment dans d'anciens baraquements militaires. Ces changements sont cependant en cours et devraient se terminer à fin 2016. 15'500 places sont prévues d'ici la fin de ce délai <sup>131</sup> et il devrait y avoir un centre dans chaque région. <sup>132</sup>

Ces centres sont souvent très grands et très isolés. Leur qualité varie fortement d'un endroit à l'autre, <sup>133</sup> notamment dans l'offre de mesures d'intégration. <sup>134</sup> Il s'agit en partie d'un hébergement collectif avec une prise en charge minimale. Ces centres ne sont pas appropriés pour les familles et d'autres personnes vulnérables ou ayant des besoins particuliers.

Normalement, le séjour dans les centres régionaux est censé servir à l'enregistrement et à l'identification, de même qu'à la *verbalizzazione* de la demande d'asile et durer entre sept et trente jours, après quoi le ou la requérant-e d'asile devrait obtenir une place dans le système de second accueil (SPRAR). <sup>135</sup> Toutefois, la pratique s'écarte de ces principes légaux. Dans les anciens CARA, les personnes restent parfois jusqu'à deux ans. <sup>136</sup>

Lorsqu'une personne reçoit la décision concernant sa demande d'asile alors qu'elle se trouve encore dans un centre régional ou *Centro governativo di prima accoglienza*, elle doit le quitter. Elle peut toutefois en principe trouver encore une place pour six mois dans un projet du SPRAR. <sup>137</sup>

A Rome, l'ancien CARA (Castelnuovo di Porto) était aussi utilisé, au moment de notre visite, pour l'hébergement de personnes en procédure de relocalisation. Le traitement de ces cas nécessite en règle générale beaucoup de temps. <sup>138</sup> En mars 2016, 892 personnes résidaient dans le centre, dont 20% dans le programme de relocalisation. <sup>139</sup> Parmi les personnes arrivant à Fiumicino dans le cadre d'un transfert Dublin, très peu d'entre elles sont hébergées à Castelnuovo di Porto. <sup>140</sup>

Une procédure d'adjudication de la gestion de ces centres a lieu tous les trois ans. Le bâtiment reste le même, mais le management peut changer. <sup>141</sup>

<sup>129</sup> *Centro di accoglienza per richiedenti asilo.*

<sup>130</sup> Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 septembre 2015, p. 4-5.

<sup>131</sup> Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 septembre 2015, p. 4-5.

<sup>132</sup> Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 septembre 2015, p. 5.

<sup>133</sup> CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 71.

<sup>134</sup> Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice d'ELENA, courriel du 15 juin 2016.

<sup>135</sup> Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 septembre 2015, p. 4.

<sup>136</sup> Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, le SPRAR en collaboration avec le HCR, rapport de septembre 2015, p. 8.

<sup>137</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>138</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>139</sup> [www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Aspettando-Papa-Francesco-II-Cara-di-Castelnuovo-di-Porto-b950af80-c1b3-4dc2-b280-004d742922f2.html?refresh\\_ce](http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Aspettando-Papa-Francesco-II-Cara-di-Castelnuovo-di-Porto-b950af80-c1b3-4dc2-b280-004d742922f2.html?refresh_ce), consulté le 15 juin 2016.

<sup>140</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>141</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Il est possible que les requérant-e-s d'asile transféré-e-s en application du règlement Dublin III soient hébergé-e-s dans un *Centro governativo di prima accoglienza*.<sup>142</sup>

#### 4.3.2 CAS<sup>143</sup>

Initialement, les CAS ont été créés en tant que centres d'urgence pendant l'« état d'urgence Afrique du nord ».<sup>144</sup> Ils font maintenant partie du système d'accueil italien et ont été institutionnalisés à l'art. 11 du décret 142/2015.<sup>145</sup> Les mandats de leur gestion sont attribués par la Préfecture de leur lieu de situation.

La plus grande partie (72%<sup>146</sup>) du système d'hébergement est constituée par les places dans les CAS. Toutefois, il n'existe pas de liste officielle disponible de ces centres dont le financement et les mandats ne sont de surcroît pas transparents. En outre, il manque des lignes directrices nationales claires à leur sujet.<sup>147</sup> Les CAS sont gérés par diverses institutions, notamment par des communes, des organisations privées et également parfois des ONG. Leurs responsables manquent souvent d'expérience dans le domaine de l'asile.<sup>148</sup> Bien des CAS sont situés en des lieux éloignés et sont surpeuplés et inadéquats.<sup>149</sup> Leur équipement sanitaire serait très rudimentaire.<sup>150</sup> En raison de la multiplication des centres et des constants changements dus aux fréquentes procédures d'adjudication de leur gestion, le personnel est souvent inqualifié et/ou surmené.<sup>151</sup>

Certains CAS sont réservés aux hommes seuls alors que d'autres accueillent des familles ou des femmes seules.<sup>152</sup> Il est arrivé aussi que des mineur-e-s non accompagné-e-s soient hébergé-e-s avec des adultes.<sup>153</sup>

Les mandats de gestion des CAS durent six mois. L'incertitude financière que cette fréquence provoque empêche la réalisation de bons projets durables. L'appel d'offres vise une organisation se présentant avec un lieu d'hébergement pour l'exploitation d'un CAS (pour les *Centri governativi di prima accoglienza*, le lieu reste le même). Autrement dit, il peut y avoir non seulement un changement de management, mais aussi de lieu à chaque nouveau mandat.<sup>154</sup>

<sup>142</sup> HCR, courriel du 14 juin 2016.

<sup>143</sup> *Centri di accoglienza straordinari*.

<sup>144</sup> L'« état d'urgence Afrique du nord » désigne le concept avec lequel l'Italie a réagi au grand nombre (60'000) de personnes en quête de protection lors du printemps arabe. L'état d'urgence a duré jusqu'à fin février 2013. De plus amples informations sont données dans le rapport de l'OSAR sur les conditions d'accueil en Italie de 2013, chapitre 3.4.

<sup>145</sup> ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe, mars 2016, p. 31.

<sup>146</sup> Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: aspetti, procedure, problemi, rapport d'octobre 2015, p. 28.

<sup>147</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 5.

<sup>148</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 5.

<sup>149</sup> Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, rapport du 15 juillet 2016, p. 20.

<sup>150</sup> Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati : Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, février 2016, p. 7 ss.

<sup>151</sup> Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, février 2016, p. 26.

<sup>152</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>153</sup> Par exemple le cas d'une femme mineure seule hébergée avec des hommes majeurs. Tiré de : Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, février 2016, p. 28.

<sup>154</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Les personnes transférées à Rome dans le cadre de Dublin et relevant de la compétence de Rome pour le traitement de leur demande d'asile sont la plupart hébergées dans des CAS. Le nombre de CAS par préfecture n'est pas transparent et aucune des personnes que nous avons interrogées n'a été en mesure d'articuler des chiffres définitifs. L'ONG en fonction à l'aéroport reçoit une liste de CAS et essaie ensuite de trouver une place appropriée pour les arrivant-e-s. Si elle n'y parvient pas sur la base de la liste en sa possession, elle doit s'adresser à la préfecture pour obtenir d'autres adresses.<sup>155</sup>

En théorie, il est prévu que les personnes qui arrivent ne séjournent que brièvement dans un CAS, jusqu'à ce qu'une place puisse être trouvée dans le SPRAR.<sup>156</sup> Comme les disponibilités du SPRAR sont insuffisantes, la plupart des personnes restent dans un CAS de manière prolongée voire durablement pendant la procédure d'asile.<sup>157</sup> Avant, il y avait une disposition qui fixait une durée maximale de séjour dans un CAS, mais cette restriction a été abandonnée.<sup>158</sup> Maintenant, le séjour dans un tel centre est possible au moins jusqu'à la décision sur l'asile. En cas de recours contre une décision négative, la personne a le même statut qu'un-e requérant-e d'asile et peut encore rester dans le CAS. Il existe toutefois quelques CAS que les personnes doivent quitter quinze jours après la décision sur l'asile. Dans ces cas, il est assez vraisemblable qu'elles se retrouvent dans la rue.<sup>159</sup>

#### 4.3.3 Excursus : CIE<sup>160</sup>

Les *Centri di identificazione ed espulsione* (CIE) sont une sorte de centres en vue du départ. Selon la feuille de route italienne, les personnes dont la présence en Italie est irrégulière et qui n'ont pas déposé une demande d'asile sont placées dans un CIE pour être expulsées du pays.<sup>161</sup>

Pour les personnes étrangères se trouvant en dehors du domaine de l'asile, la durée maximale de détention est de nonante jours. Il est possible cependant de déposer une demande d'asile dans un CIE. En vertu de l'art. 6 du décret 142/2015, les requérant-e-s d'asile peuvent en revanche être détenu-e-s jusqu'à douze mois s'ils et elles représentent un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale ou s'il y a un risque de fuite.

Au moment du voyage d'investigation, il y avait moins de places que par le passé dans les CIE. Ces centres sont actuellement au nombre de six et sont situés à Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Rome et Turin.<sup>162</sup>

<sup>155</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>156</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>157</sup> GUS, interview du 2 mars 2016 ; Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016 ; Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, rapport du 15 juillet 2016, p. 21.

<sup>158</sup> Caritas Rome, interview du 29 février 2016.

<sup>159</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

<sup>160</sup> *Centro di identificazione ed espulsione*.

<sup>161</sup> Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 septembre 2015, p. 14-15.

<sup>162</sup> Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, février 2016, p. 13.

#### 4.3.4 Conclusion

Les ONG en fonction dans les aéroports peuvent organiser un hébergement si la préfecture compétente est celle du lieu où elles se trouvent, mais doivent se borner à remettre un billet de train dans les autres cas.

Les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin qui se trouvent encore dans la procédure d'asile peuvent être hébergées tant dans les *centri governativi di prima accoglienza* que dans les CAS.

Si une personne se trouvait dans un centre italien avant son départ pour un autre pays et qu'elle a quitté ce centre sans le dire, elle perd le droit d'accès au système d'accueil et doit s'adresser à la préfecture compétente pour lui demander de lui restituer ce droit.<sup>163</sup>

Dans l'ensemble, la situation décrite fait naître l'impression qu'aussi bien l'assistance fournie à l'arrivée que l'affectation à un hébergement et même la délivrance d'un billet de train pour le trajet jusqu'à la Questura compétente interviennent de manière relativement arbitraire et fortuite. Cette impression est également partagée par une partie des personnes que nous avons interrogées.<sup>164</sup>

## 5 Situation de l'accueil des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie

### 5.1 Arrivée des personnes transférées au bénéfice d'une protection

L'Italie connaît trois statuts de protection : reconnaissance de la qualité de réfugié selon la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (avec l'octroi d'une autorisation de séjour de cinq ans), protection subsidiaire selon la directive de l'UE sur la qualification (autorisation de séjour de cinq ans également) et protection humanitaire (autorisation de séjour de deux ans).<sup>165</sup> L'envoi des personnes au bénéfice d'une protection humanitaire en Italie par d'autres pays européens intervient en application du règlement Dublin.<sup>166</sup> Tel n'est pas le cas des réfugié-e-s reconnu-e-s et des titulaires d'une protection subsidiaire, dont le transfert ne peut avoir lieu que sur la base de traités bilatéraux. Dans la pratique cependant, il existe des cas où la fausse base juridique est appliquée.

A leur arrivée en Italie, toutes les personnes au bénéfice d'un statut de protection se trouvent dans la même situation parce que, du point de vue du droit italien, elles sont toutes considérées comme des titulaires d'une autorisation de séjour valable. En tant

---

<sup>163</sup> Décret 142/2015, art. 23.

<sup>164</sup> SSI, interview du 31 mai 2016.

<sup>165</sup> CIR/AIDA, Country Report : Italy, décembre 2015, pp. 12 et 16.

<sup>166</sup> Le règlement Dublin ne s'applique plus aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire depuis l'entrée en vigueur, en janvier 2014, du règlement révisé Dublin III. Depuis lors, le transfert de ces personnes intervient sur la base de traités bilatéraux de réadmission comme pour les réfugié-e-s reconnu-e-s.

que telles, elles peuvent entrer en Italie et se rendre de manière autonome n'importe où dans le pays. Cela signifie également que, sauf quelques informations et pour autant qu'elles aient accès au bureau de l'ONG en fonction à l'aéroport, elles n'obtiennent aucune aide à l'aéroport, notamment en ce qui concerne la recherche d'un hébergement.

Les ONG travaillant dans les aéroports se trouvent dans la zone hors Schengen des aéroports et les bénéficiaires d'une protection arrivant d'autres Etats européens débarquent dans la zone Schengen, de sorte qu'ils et elles ne peuvent pas accéder aux ONG sans être accompagné-e-s par la police.

## 5.2 Prolongation du « permesso di soggiorno »

Il arrive souvent que les personnes aient dû remettre leurs documents dans d'autres Etats Dublin (notamment, leur autorisation de séjour accordée par l'Italie, *permesso di soggiorno*). En cas de retour en Italie, une nouvelle délivrance de ces documents doit être demandée.<sup>167</sup> La perte de l'autorisation de séjour doit être annoncée par son ou sa titulaire.<sup>168</sup> Normalement, les permis de séjour sont automatiquement renouvelés ou prolongés pour les réfugié-e-s reconnu-e-s, mais pas pour les autres bénéficiaires d'une protection qui, si l'autorité l'estime nécessaire en raison d'un changement de situation, sont soumis à une nouvelle audition.<sup>169</sup>

En principe, la nouvelle autorisation de séjour devrait être délivrée dans les 60 jours, mais il peut y avoir du retard.<sup>170</sup>

Quelques Questure exigent l'indication de la *residenza* pour renouveler l'autorisation de séjour. Contrairement au droit suisse qui ne connaît que la définition du domicile, le droit italien distingue les notions de *residenza* (lieu de séjour habituel) et de *domicilio* (lieu du centre des intérêts d'une personne), la première devant être prouvée par une attestation alors qu'une allégation suffit pour le second. Malgré l'envoi d'une lettre circulaire<sup>171</sup> du ministère de l'intérieur (*Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione*) à toutes les Questure pour leur préciser de ne pas exiger une attestation de *residenza* lors d'une demande de renouvellement, certaines d'entre elles (par exemple, celles de Rome et de Bologne) n'ont pas changé leur pratique contraire.<sup>172</sup> Comme la demande d'une attestation de *residenza* nécessite la production d'un *permesso di soggiorno*, la démarche administrative est souvent longue et pénible. Les personnes concernées rencontrent parfois de grands problèmes lorsqu'elles doivent renouveler leur autorisation de séjour. Le Centro Astalli évoque même des pertes d'emploi. Il est certes possible de donner l'adresse d'une ONG comme *residenza*, mais cela est nettement plus compliqué et prend beaucoup plus de temps qu'en ce qui concerne le *domicilio*, auquel cas la simple indication de l'adresse suffit.<sup>173</sup> Pour

<sup>167</sup> Caritas Rome, interview du 29 février 2016.

<sup>168</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>169</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>170</sup> Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, interview de Vincenzo Tammaro du 2 mars 2016.

<sup>171</sup> Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, [www.sprar.it/images/QuadernoSC\\_lineeguida.pdf](http://www.sprar.it/images/QuadernoSC_lineeguida.pdf), consulté le 15 juin 2016.

<sup>172</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>173</sup> Caritas Rome, interview du 29 février 2016.

que la *residenza* puisse se situer au siège d'une ONG, cette dernière doit cautionner la personne et vérifier régulièrement si celle-ci se trouve encore dans la région.<sup>174</sup> La pratique de certaines Questure est donc d'une part contraire au droit et contribue d'autre part à l'apparition d'un marché noir en matière de *residenze*.<sup>175</sup>

Aux dires du *Centro operativo per il diritto all'asilo*, la Questura de Rome exige aussi des preuves au sujet de l'intégration professionnelle et sociale de la part de la personne qui demande un renouvellement de son autorisation de séjour.<sup>176</sup> Toutefois, sans une telle autorisation valable, l'accès au marché du travail est plus difficile, ce qui prétérite d'autant plus l'intégration professionnelle et sociale.

Notamment en raison des obstacles administratifs déjà évoqués, la procédure de prolongation de l'autorisation de séjour peut prendre beaucoup de temps et coûter fort cher. A Rome, cette procédure dure en moyenne huit à neuf mois et parfois plus. Ce délai est problématique, en particulier pour les personnes qui doivent s'adresser à la Questura de Rome pour des questions de compétence, mais qui n'habitent en fait pas cette ville, par exemple parce qu'elles travaillent dans l'agriculture au sud de l'Italie. Elles n'ont pas d'hébergement pendant la procédure de prolongation et vivent dans la rue.<sup>177</sup> Il arrive même qu'elles perdent leur emploi en raison de leur longue absence causée par la nécessité d'obtenir une prolongation de leur autorisation de séjour. Bien des personnes ne disposent pas de suffisamment d'argent pour régler les émoluments de la procédure<sup>178</sup> ou les frais afférant à d'autres documents officiels.<sup>179</sup>

### 5.3 Possibilités d'hébergement (aussi) pour les personnes transférées au bénéfice d'une protection

Nous allons nous limiter à l'examen des possibilités d'hébergement offertes par le SPRAR et par les communes de Rome et de Milan. Ces deux types d'hébergement ne sont pas ouverts aux seuls bénéficiaires d'une protection mais aussi aux requérant-e-s d'asile (pour les hébergements réservés aux requérant-e-s d'asile, voir Chapitre 4.3)

La situation des bénéficiaires d'une protection n'a pas changé en Italie. Pour ceux et celles qui sont renvoyé-e-s dans ce pays, il reste en général extrêmement difficile de trouver une place d'hébergement. Le système italien part du principe que, puisqu'elle est autorisée à travailler au plus tard dès l'octroi du statut de protection, la personne doit aussi assumer elle-même son existence à partir de ce moment. Celles et ceux qui se sont rendue-e-s dans un autre pays européen faute de places d'hébergement en Italie se retrouvent dans la même situation à leur retour. Les bénéficiaires d'une

<sup>174</sup> Centro Astalli, interview du 2 mars 2016.

<sup>175</sup> Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, octobre 2015, p. 16, et Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 14.

<sup>176</sup> Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, octobre 2015, p. 15.

<sup>177</sup> MEDU, interview du 29 février 2016 ; en accompagnant des bénévoles dans la ville de Rome, la délégation a rencontré plusieurs personnes disant être venues à Rome pour faire prolonger leur permis de séjour et avoir dormi dans la rue près de la gare Termini.

<sup>178</sup> Pour des informations sur les émoluments, voir : [www.stranieriinitalia.it/l-esperto-risponde/lesperto-risponde/lesperto-risponde/tassa-sui-permessi-di-soggiorno-quanto-costa-e-chi-la-deve-pagare.html](http://www.stranieriinitalia.it/l-esperto-risponde/lesperto-risponde/lesperto-risponde/tassa-sui-permessi-di-soggiorno-quanto-costa-e-chi-la-deve-pagare.html), consulté le 10 juillet 2016, ou : [www.poliziadistato.it/articolo/217-Come\\_dove\\_e\\_quanto\\_costa/](http://www.poliziadistato.it/articolo/217-Come_dove_e_quanto_costa/), consulté également le 10 juillet 2016.

<sup>179</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

protection sont placé-e-s sur pied d'égalité avec les ressortissant-e-s italien-ne-s en ce qui concerne les droits sociaux et l'accès aux prestations sociales, mais le système social italien est très rudimentaire (voir, à ce sujet, Chapitre 6.1)

Par rapport aux requérant-e-s d'asile, les bénéficiaires d'une protection ont un meilleur statut du point de vue purement légal ou théorique, mais, dans la réalité, reçoivent nettement moins de soutien concret et matériel.

### 5.3.1 SPRAR<sup>180</sup>

Le SPRAR constitue le système de second accueil en Italie. C'est un réseau d'hébergements basé sur une collaboration entre le ministère de l'intérieur, les communes et diverses ONG.<sup>181</sup> Les projets du SPRAR comprennent non seulement une possibilité de logement, mais aussi des programmes d'intégration offrant des cours de langue ainsi qu'un soutien dans la recherche d'un emploi sur le marché du travail et dans d'autres domaines.<sup>182</sup> En principe, il serait aussi prévu qu'un conseiller ou une conseillère juridique soit à disposition dans chaque projet du SPRAR, mais, dans la réalité, il paraît douteux que cet objectif soit partout réalisé.<sup>183</sup>

Ont accès aux SPRAR les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection. En 2011/2012, les taux d'hébergement dans le système étaient de 72% de bénéficiaires d'une protection et de 28% de requérant-e-s d'asile.<sup>184</sup> Par contre, en 2014, il y avait, dans les centres du SPRAR, 39% de bénéficiaires d'une protection internationale et 61% de requérant-e-s d'asile. Cette évolution s'expliquerait, selon le *Servizio Centrale* du SPRAR, par l'augmentation des arrivées et la longueur des procédures.<sup>185</sup>

Les centres SPRAR sont confiés à un exploitant de trois ans en trois ans. A la différence des CAS pour lesquels les mandats sont de courte durée, ces trois ans permettent plus de stabilité, ce qui devrait théoriquement entraîner des améliorations de la qualité ; ces effets ne sont toutefois pas visibles actuellement en raison du nombre constamment croissant de places et de personnes qui arrivent.

Le SPRAR relève du ministère de l'intérieur qui en assure le financement alors que sa gestion est le fait de l'ANCI.<sup>186</sup> Le *Servizio Centrale* du SPRAR à Rome coordonne les divers projets du SPRAR et se charge aussi du monitoring.<sup>187</sup> Dans la pratique, l'attribution des projets se déroule de la manière suivante : des autorités locales présentent un projet au ministère de l'intérieur ; ce projet est financé et est intégré dans le système lorsqu'il correspond aux directives et aux normes. Dans le 90% des cas, l'autorité locale attribue le mandat d'exploitation en « sous-traitance » à une ONG. Toutefois, la responsabilité reste à la charge de l'autorité locale.

<sup>180</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

<sup>181</sup> A ce sujet, voir OSAR, Italie : conditions d'accueil, Situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin, rapport d'octobre 2013, p. 23.

<sup>182</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 55 ss.

<sup>183</sup> ASGI, interview de Loredana Leo du 29 février 2016.

<sup>184</sup> SPRAR, Rapport annuel 2011/2012, p. 19.

<sup>185</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 31.

<sup>186</sup> Associazione Nazionale Comuni Italiani (Association nationale des communes italiennes).

<sup>187</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

En principe, lorsqu'une personne quitte le SPRAR après y avoir été admise, elle n'a plus la possibilité d'y retourner. Il ne peut être dérogé à cette règle que si la personne présente une demande au ministère de l'intérieur en invoquant de nouvelles vulnérabilités.<sup>188</sup> Sur le départ du centre sans préavis ou sans autorisation, voir les explications données dans le Chapitre 4.3.

#### a.) Nombre de places

Actuellement, le SPRAR compte 22'000 places.<sup>189</sup> Une nouvelle augmentation de 10'000 places est planifiée. Selon les indications du *Servizio Centrale* du SPRAR, chaque place du SPRAR est occupée par 1,5 personne par année.

Le nombre des places du SPRAR a certes notablement augmenté (au début juin 2013, il y en avait 4'800), mais il reste de loin insuffisant dans la mesure où les personnes occupant les quelques 92'000<sup>190</sup> places du premier accueil devraient théoriquement pouvoir venir dans le SPRAR dans une deuxième phase. Comme le SPRAR a nettement moins de places que les CIA, ses centres sont normalement toujours pleins<sup>191</sup> et une petite partie seulement des requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection y obtient une place.

Les places supplémentaires n'ont pas toutes été nouvellement créées. Une partie d'entre elles consiste seulement en une reprise, dans le SPRAR, de places déjà existantes, comme par exemple celles du système Morcone à Milan.<sup>192</sup> La qualité et le niveau de l'hébergement semblent avoir quelque peu baissé dans les centres du SPRAR, parallèlement à l'augmentation considérable du nombre de places de ces dernières années.

La plupart des places d'hébergement sont conçues pour des personnes seules. Quant aux centres prévus pour les familles, ils n'hébergent pas ces personnes.<sup>193</sup>

En juillet 2015, le SPRAR comptait en tout 280 places pour personnes avec handicap mental ou physique.<sup>194</sup> Cependant, les projets du SPRAR ne prennent pas en charge les personnes avec handicap psychique qui nécessitent des traitements hospitaliers car le SPRAR n'entretient pas de cliniques.<sup>195</sup>

#### b.) Accès

Il existe des formulaires de demande d'entrée dans le SPRAR (*richiesta di inserimento*). Il faut y indiquer toutes les données personnelles et y donner les principaux renseignements sur sa situation (par exemple, en cas de vulnérabilité particulière, de problèmes de santé et de minorité). Ces informations sont ensuite examinées par rapport aux possibilités d'hébergement dans les centres du SPRAR. Il arrive qu'une

<sup>188</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>189</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>190</sup> Selon la Roadmap Italiana du ministère de l'intérieur du 28 septembre 2015, p. 4, il y a 12'000 places dans les CPSA, les CDA et les anciens CARA. Selon le HCR, il y aurait en plus environ 80'000 places dans les CAS.

<sup>191</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>192</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>193</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>194</sup> Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR en collaboration avec le HCR, rapport de septembre 2015, p. 114.

<sup>195</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

place soit trouvée assez rapidement, mais, si le nombre de demandes est élevé, les places deviennent plus rares. Parfois, il n'y a tout simplement pas de place disponible. Lorsque les personnes arrivent en nombre, la situation devient particulièrement tendue dans le secteur du second accueil (diverses personnes que nous avons interrogées ont décrit cette situation par l'image d'un goulot). A l'époque de la visite de la délégation en mars, tel était le cas.<sup>196</sup>

Face à cette situation, le SPRAR a été invité par le ministère de l'intérieur à admettre dans ses centres en priorité les personnes venant du secteur du premier accueil au bénéfice d'une décision positive sur l'asile. L'idée était que les CAS soient déchargés pour pouvoir accueillir les requérant-e-s d'asile nouvellement arrivé-e-s.<sup>197</sup>

Le critère du SPRAR dans l'attribution des places d'hébergement est en principe la longueur du temps d'attente déjà subi. Mais les personnes vulnérables ont la priorité. Le SPRAR fait état d'une augmentation de la demande pour des victimes de la traite des êtres humains et les personnes atteintes de maladies psychiques. Toutefois, pour ces dernières, le temps d'attente peut être plus long que pour les personnes sans vulnérabilité particulière parce qu'il n'y a que très peu de places adéquates et que, de surcroît, les places adéquates sont le plus souvent occupées pendant une assez longue période en raison des délais de réhabilitation.<sup>198</sup>

Lorsque la personne présente des besoins médicaux particuliers, le *Servizio Centrale* du SPRAR envoie - si possible et pour autant qu'il en existe un - le rapport médical au responsable du projet pour qu'il puisse être examiné si l'installation est compatible avec les besoins spécifiques. Cependant, le *Servizio Centrale* du SPRAR mentionne un problème dans la transmission des documents médicaux parfois inaccessibles, faute de levée du secret médical (*liberatoria*) signée par le ou la requérant-e.<sup>199</sup>

### c.) *Durée du séjour*

Une fois admise dans le SPRAR, la personne peut normalement y rester jusqu'à l'entrée en force de la décision sur l'asile. Selon la nouvelle version de la directive de l'UE sur l'accueil,<sup>200</sup> les requérant-e-s d'asile ont droit à un hébergement jusqu'à la fin de la procédure d'asile, y compris la procédure de recours, pour autant qu'un motif de limitation ou de retrait ne s'y oppose pas en vertu de l'art. 20 de la directive. Comme il y a plusieurs instances de recours en Italie, le traitement d'un cas peut durer de trois mois à trois ans selon la région et le tribunal.<sup>201</sup>

Après une décision positive sur l'asile, une personne peut en principe rester encore six mois dans le centre d'hébergement du SPRAR. Cette règle ne se trouve pas dans la loi mais dans les directives internes du SPRAR.<sup>202</sup> Dans certains cas spéciaux, il est encore possible de prolonger le séjour une nouvelle fois de six mois.<sup>203</sup>

<sup>196</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>197</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>198</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>199</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>200</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

<sup>201</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>202</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>203</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Cette réglementation crée un paradoxe puisqu'une personne frappée d'une décision négative sur l'asile et de deux jugements négatifs sur recours peut rester hébergée dans un centre du SPRAR pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans alors qu'une personne dont la demande d'asile a été rapidement admise n'a accès que six mois à une place d'hébergement et aux autres prestations du SPRAR.<sup>204</sup>

La durée du séjour est en général insuffisante pour permettre aux résident-e-s de se préparer à se débrouiller ensuite de manière autonome – en raison notamment de la situation actuelle sur le marché du travail (voir, à ce sujet, Chapitre 7). Après l'expiration de la durée du séjour, les personnes concernées doivent quitter le centre du SPRAR et sont livrées à elles-mêmes.

*d.) Accès pour les personnes de retour après un transfert à partir d'autres pays européens*

Ces personnes ont accès au SPRAR lorsqu'elles n'y ont pas précédemment épuisé la durée maximale de séjour et qu'il y a une place disponible. Les personnes qui, lors de leur séjour antérieur, avaient quitté le centre sans l'aviser de leur départ doivent commencer par obtenir une nouvelle admission dans le système d'hébergement. Selon les cas et selon la Questura compétente, cette démarche peut se révéler fort problématique (pour plus de détails à ce sujet, voir Chapitre 4.3).

Selon les indications du SPRAR, diverses organisations et autorités ont le droit de présenter une demande d'entrée dans le système, mais les requérant-e-s d'asile ne peuvent pas le faire eux/elles-mêmes. Pour les personnes de retour dans le cadre de Dublin, la procédure est toutefois différente car les demandes d'entrée dans le SPRAR passent par l'unité Dublin italienne ou par la préfecture.

En 2014, les cas Dublin ne représentaient que le 4% environ des personnes hébergées dans le SPRAR. Sur les 848 résident-e-s de retour dans le cadre de Dublin, 11% avaient été transféré-e-s en Italie depuis la Suisse.<sup>205</sup> Cette faible proportion est étonnante par rapport à celle, très élevée, des transferts suisses dans l'ensemble des transferts Dublin en Italie. Elle amène à la conclusion que seule une très petite partie des personnes transférées de Suisse en Italie est hébergée dans le SPRAR.

*e.) Motifs de sortie du SPRAR et solutions ultérieures*

Selon le rapport annuel 2014 du SPRAR, seuls 32% des personnes résidant dans le système l'ont quitté en raison de leur « intégration réussie ».<sup>206</sup> En 2015, la proportion a été de 33%.<sup>207</sup>

En 2014, 30% des personnes ont quitté le SPRAR suite à l'écoulement du temps maximal d'hébergement, 33% sont parties volontairement, 4% ont été exclues et 0,3% ont choisi le retour volontaire dans leur pays de provenance.<sup>208</sup>

Selon Cittadini del Mondo, le SPRAR ne prépare pas ou pas suffisamment les personnes à leur sortie. Le *Servizio Centrale* du SPRAR n'assure pas non plus un suivi

<sup>204</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016.

<sup>205</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 42.

<sup>206</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 46.

<sup>207</sup> Ministero dell'Interno, Tavolo di Coordinamento Nazionale, Piano Accoglienza 2016, p. 24.

<sup>208</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 46.

après la sortie.<sup>209</sup> Les personnes qui sortent du SPRAR disparaissent des systèmes administratifs d'enregistrement pour les procédures d'asile et se retrouvent en règle générale sans hébergement et la plupart du temps également sans travail.

*f.) Personnes vulnérables*

Depuis 2013, le SPRAR n'a plus de projets spécifiques pour la catégorie dite des « personnes vulnérables ». Cette suppression est expliquée par le fait que toutes les personnes en procédure d'asile sont vulnérables. Il subsiste néanmoins encore les catégories particulières des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s et des personnes atteintes de troubles psychiques ou de problèmes de santé physique.<sup>210</sup> En 2014, les requérant-e-s mineur-e-s non accompagné-e-s représentaient le 5% des personnes hébergées et les personnes atteintes de troubles psychiques, le 1%.<sup>211</sup> Pour les personnes en traitement psychologique, le SPRAR prend en charge les frais d'interprète et de médiation.<sup>212</sup>

En 2014, 12% des résident-e-s des centres du SPRAR étaient des femmes.<sup>213</sup>

*g.) Places en conformité avec l'arrêt Tarakhel : circulaire du ministère de l'intérieur*

Dans son arrêt *Tarakhel contre la Suisse*,<sup>214</sup> la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) impose aux Etats qui entendent transférer des familles en Italie<sup>215</sup> de solliciter des garanties individuelles pour un hébergement adéquat et un respect de l'unité familiale.

Le Tribunal administratif fédéral suisse (TAF) a jugé, dans un arrêt de principe du 12 mars 2015,<sup>216</sup> que l'existence des garanties est une condition matérielle de la conformité du transfert, dont la réalisation doit être contrôlable dans le cadre d'un recours et non pas d'une simple modalité de mise en œuvre du transfert.

Il faut admettre que la création et la documentation de procédures pour respecter cette condition signifieraient, pour les autorités italiennes, un déploiement administratif énorme et que les places garanties individuellement devraient être laissées inoccupées, selon les cas, pendant des mois jusqu'à l'exécution du transfert. C'est probablement pourquoi, le ministère italien de l'intérieur a établi, le 8 juin 2015, une liste générale des places du SPRAR réservées aux familles transférées en Italie dans le cadre de Dublin. Cette liste a été distribuée à toutes les unités Dublin des autres Etats membres de Dublin.

Dans un arrêt de juillet 2015,<sup>217</sup> le TAF a validé cette liste en tant que garantie individuelle au sens de l'arrêt de la CourEDH dans la mesure où, dans le cas concret, les

<sup>209</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>210</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 16.

<sup>211</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 28.

<sup>212</sup> Ferite Invisibile, interview de Marco Mazzetti du 4 mars 2016.

<sup>213</sup> SPRAR, Rapport annuel 2014, p. 36.

<sup>214</sup> Arrêt de la CourEDH du 4 novembre 2014, *Tarakhel vs. Suisse*, n° 29217/12.

<sup>215</sup> Suivant l'interprétation donnée à cet arrêt par les tribunaux, la règle posée par la CourEDH s'applique aussi aux transferts dans d'autres pays et à d'autres formes de vulnérabilité. Voir par exemple l'arrêt D-2677/2015 du TAF du 25 août 2015 au sujet du transfert en Slovénie d'un homme atteint psychiquement ; dans ce cas, le TAF a jugé que le SEM aurait dû se procurer des garanties concernant l'accès à des soins médicaux et à un hébergement.

<sup>216</sup> ATAF 2015/4, consid. 4.3.

<sup>217</sup> Arrêt D-4394/2015 du TAF du 27 juillet 2015, consid. 7.2 s.

autorités italiennes ont montré dans leur réponse, par l'indication des noms et des âges, qu'elles étaient conscientes que le transfert envisagé était celui d'une famille. Le TAF est arrivé à une autre conclusion dans un arrêt de décembre 2015<sup>218</sup> parce que la liste avait déjà six mois et ne répondait plus aux exigences d'une garantie individuelle, faute d'actualité.

En février 2016, le ministère italien de l'intérieur a envoyé une liste actualisée à toutes les unités Dublin. Cette fois-ci, le nombre de places a été réduit de moitié par rapport à l'été 2015. Il a désormais passé à 85.

Le GUS nous a déclaré que, pendant son mandat d'ONG responsable à l'aéroport de Fiumicino, il n'y a jamais eu de cas où une personne ou une famille a été envoyée directement de l'aéroport dans un centre du SPRAR. Cela s'expliquerait par le fait que le SPRAR est rattaché au ministère de l'intérieur et pas à la préfecture. Comme pour toutes les autres personnes se trouvant dans le système des CAS, ce serait le chef du CAS qui serait compétent pour le passage dans le SPRAR lorsqu'une place peut y être trouvée.<sup>219</sup>

Nous regrettons de ne pas pouvoir présenter le point de vue du *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* du ministère de l'intérieur qui ne s'est pas montré prêt à nous rencontrer malgré d'intenses tentatives de contact, aussi bien directes que par des tiers.

Globalement, il n'a pas été possible à la délégation de recueillir des informations transparentes et précises au sujet de la mise en œuvre pratique des garanties pour les familles exigées par l'arrêt *Tarakhel*. Cependant, pour les Etats qui entendent transférer des familles et autres personnes vulnérables en Italie, il s'impose de procéder à des clarifications supplémentaires et plus individuelles pour éviter que le transfert tombe sous le coup de l'art. 3 CEDH.

#### *h.) Conclusion*

Le SPRAR offre un bon soutien aux personnes qui peuvent y trouver une place. Toutefois, la qualité de l'hébergement n'a pas pu être maintenue à son niveau antérieur en raison de l'augmentation considérable du nombre de places dans ce système. Par rapport aux besoins cependant, cette augmentation est encore très nettement insuffisante. L'accès au SPRAR paraît très aléatoire et être en quelque sorte une « question de chance ». La durée du séjour est toujours limitée et en général insuffisante pour préparer à une autonomie durable – et donc à une intégration réussie.

Selon les indications reçues au sujet du SPRAR, la situation se présentait mal déjà en mars en raison du nombre de personnes en attente de pouvoir entrer dans ce système. Les difficultés d'hébergement risquent bien de se multiplier dans les périodes de forte affluence par la Méditerranée. Les personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin ne représentent qu'une petite partie (4%) de l'ensemble des personnes hébergées dans le SPRAR.

<sup>218</sup> Arrêt E-6261/2015 du TAF du 9 décembre 2015, consid. 4.5.2.

<sup>219</sup> GUS, interview du 2 mars 2016.

### 5.3.2 Centres communaux et abris de nuit à Rome

Remarque : malgré d'intenses efforts et des demandes répétées de la délégation, la commune de Rome (*Ufficio Immigrazione*) n'a pas été disposée à la rencontrer. Cela explique le manque d'informations générales concernant le nombre de places, les temps d'attente, etc. au niveau communal de cette ville.

La commune de Rome tient encore un guichet d'information à la via Assisi, auquel il est possible de s'adresser pour une place dans un centre communal.<sup>220</sup> En raison du manque d'informations concernant le type de places offertes par la commune de Rome, il est impossible de dire si ces places sont comprises ou non dans le système d'hébergement étatique ainsi que dans les abris de nuit étatiques pour toutes les personnes sans-abri.

Des ONG religieuses et autres gèrent des centres sur mandat des communes (en partie dans le cadre du SPRAR ou du CAS) mais proposent également un petit nombre de places dans des abris de nuit.

Un bénévole de Rome a remis à la délégation une liste qu'il avait lui-même établie comprenant les lieux de distribution de repas, les possibilités de passer la nuit et de se laver ainsi que les services d'assistance médicale. Le numéro de téléphone du service social de la commune de Rome (*Sala Operativa Sociale - S.O.S*<sup>221</sup>), qui s'occupe des cas de détresse sociale, y est aussi indiqué. Ce site présente sept centres pour hommes et femmes sans-abri et cinq pour femmes avec enfant(s).<sup>222</sup> De même, le site<sup>223</sup> de la commune de Rome donne l'adresse de divers refuges de nuit. Ces centres ne sont donc pas ouverts de jour mais souvent seulement à partir d'une heure tardive<sup>224</sup> et les places qu'ils offrent doivent être quittées tôt le matin. Ces abris de nuit ne sont pas réservés non plus aux personnes relevant de l'asile ou de la migration.

### 5.3.3 Centres communaux et abris de nuit à Milan

Jusqu'en 2014, c'était le système Morcone<sup>225</sup> qui assurait le premier accueil à Milan. Au courant de l'année 2015, il a cependant été transféré dans le SPRAR.<sup>226</sup>

La commune de Milan exploite un guichet d'information à la via Scaldasole (précédemment, via Barabino). Les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection peuvent s'y adresser pour avoir des conseils de nature sociale et juridique.<sup>227</sup> Le guichet est aussi ouvert aux personnes de retour dans le cadre de Dublin. Une des

<sup>220</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135](http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135), consulté le 13 juin 2016.

<sup>221</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819](http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819), consulté le 13 juin 2016.

<sup>222</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/emergenza\\_soc\\_e\\_acc.page](http://www.comune.roma.it/pcr/it/emergenza_soc_e_acc.page), consulté le 13 juin 2016.

<sup>223</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/xiii\\_acc\\_notturna.page](http://www.comune.roma.it/pcr/it/xiii_acc_notturna.page), consulté le 13 juin 2016.

<sup>224</sup> Selon les indications d'un bénévole de la Croix Rouge, vers 22 ou 23 heures.

<sup>225</sup> A l'origine du projet Morcone, il y avait un accord conclu par les grandes villes de Milan, Rome, Turin et Florence en 2007 avec le ministère de l'intérieur, selon lequel l'Etat a financé pendant sept ans une partie des centres pour tenir compte du besoin accru de places d'hébergement dans ces grandes villes.

<sup>226</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>227</sup> Courriel d'Antonella Colombo, commune de Milan, du 16 juin 2016.

principales tâches de cet organisme est la recherche de places d'hébergement dans le SPRAR et dans des structures appropriées aux personnes vulnérables.<sup>228</sup>

En 2015, le guichet de Milan a été consulté par 2'803 personnes. 765 d'entre elles ont reçu des conseils approfondis, dont 18% de bénéficiaires de la protection subsidiaire, 17% de réfugié-e-s reconnu-e-s, 18% de bénéficiaires de la protection humanitaire et 43% de personnes en procédure d'asile, alors que les 9% restants ne relevaient pas du domaine de l'asile.<sup>229</sup>

Dans la commune de Milan, il y a 360 places dépendant du SPRAR, dont 70 pour des femmes et des familles, huit pour des personnes présentant des problèmes psychiques graves, 20 pour un projet de réinstallation, alors que les autres places sont destinées aux hommes seuls. En été 2016, il est prévu d'ouvrir 62 places supplémentaires dans le cadre du SPRAR.<sup>230</sup> Au niveau communal, il n'existe pas de grandes capacités d'accueil qui dépassent le système national d'hébergement.

D'autres lieux d'hébergement communaux avaient été prévus pour de courts séjours de personnes de passage mais se sont mis à recevoir pour des durées plus longues des requérant-e-s d'asile qui n'avaient pas trouvé d'autre hébergement. En mars 2016, ce type de lieux se trouvait à la Casa Suraya, à la via Aldini, à la via Mambretti, à la via Corelli, à la via Pedroni et à la via Pollini.<sup>231</sup> Le site de la via Aldini devait toutefois fermer ses portes en juin 2016.<sup>232</sup> La **Casa Suraya** est un centre d'hébergement d'urgence de 150 lits pour les familles de réfugié-e-s et leur fournit une aide matérielle (soins corporels, habits, etc.) mais aussi, en cas de séjour prolongé, un soutien dans la voie de l'autonomie.<sup>233</sup> Le centre est géré par Farsi Prossimo avec l'aide de bénévoles. Les pensionnaires sont dirigé-e-s vers ce foyer soit par la commune de Milan, soit par la préfecture.

Farsi Prossimo et d'autres ONG gèrent plusieurs centres et logements de plus petite taille, où les personnes étrangères peuvent aussi être accueillies.<sup>234</sup> En font partie, par exemple, des centres pour familles, des centres spéciaux pour femmes et pour victimes de la traite des êtres humains. Ces centres se trouvent face à une forte demande car le nombre de personnes de ces catégories qui quittent les centres d'accueil et ont besoin d'une solution pour la suite est beaucoup plus élevé que l'offre de places.

A Milan, il existe en plus depuis 2013 un **HUB** à proximité de la gare centrale (au moment de notre visite, à la Galleria Mortirolo et, depuis mai 2016, à la via Sammartini 120), à ne pas confondre avec les « hubs » (en français : centres régionaux) en lesquels sont en train de se transformer les anciens CARA. Le HUB est exploité comme

<sup>228</sup> Site de la commune de Milan, [www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociale/servizi\\_interventi\\_sociali/adulti\\_immigrati/servizi\\_immigrazione](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociale/servizi_interventi_sociali/adulti_immigrati/servizi_immigrazione), consulté le 7 juin 2016.

<sup>229</sup> Comune di Milano, Rapporto statistico sui Rifugiati e i Richiedenti, Asilo a Milano: analisi delle fonti e dei dati, Sesto Rapporto (dati 2015), p. 6 ss.

<sup>230</sup> Courriel d'Antonella Colombo, commune de Milan, du 16 juin 2016.

<sup>231</sup> Commune de Milan, interview du 3 mars 2016. Depuis lors, quelques nouveaux lieux d'hébergement se sont ouverts, courriel d'Antonella Colombo, commune de Milan, du 16 juin 2016.

<sup>232</sup> [http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/05/07/news/il\\_comune\\_chiude\\_il\\_centro\\_aldini\\_si\\_muovono\\_gli\\_altri\\_-139242915/?refresh\\_ce](http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/05/07/news/il_comune_chiude_il_centro_aldini_si_muovono_gli_altri_-139242915/?refresh_ce), consulté le 13 juin 2016.

<sup>233</sup> [www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento/area-stranieri-centri-di-accoglienza/la-casa-di-suraya-2](http://www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento/area-stranieri-centri-di-accoglienza/la-casa-di-suraya-2), consulté le 13 juin 2016.

<sup>234</sup> Une vue d'ensemble actuelle se trouve sur [www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento](http://www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento), consulté le 13 juin 2016.

un centre d'accueil par des bénévoles du projet ARCA.<sup>235</sup> Il dispose de lits pour les cas d'urgence mais n'est pas conçu pour être un lieu d'hébergement. On peut cependant y recevoir à manger et y bénéficier des premiers soins.<sup>236</sup> Des bénévoles y donnent des informations et s'efforcent si nécessaire d'organiser un hébergement. Si cela n'est pas réalisable, il est possible de passer quelques nuits au HUB. La délégation y a rencontré un jeune homme qui avait été transféré de Suisse à Malpensa (préfecture de Varese). L'ONG en fonction à l'aéroport lui avait dit qu'elle n'avait pas pu lui trouver un hébergement et lui avait remis un post-it du HUB à Milan (préfecture de Milan). Le jeune homme a pu passer une nuit dans le HUB puis s'est rendu dans un autre centre provisoire. Il convient cependant de signaler qu'une aide n'a pu être qu'exceptionnellement apportée à ce jeune homme par une personne du HUB qui avait eu la chance de pouvoir lire le résumé de son rapport psychiatrique de la Suisse rédigé en anglais. Les bénévoles du projet ARCA ont pu lui procurer une place dans le SPRAR où il est actuellement hébergé.<sup>237</sup> Selon une femme médecin bénévole du projet, des personnes arrivent quotidiennement dans le HUB après avoir été transférées en Italie par d'autres pays européens.

En raison de la forte fragmentation du système et du manque de coordination entre les divers acteurs concernés, il est impossible d'obtenir une vue d'ensemble sur le nombre global des services proposés et des places comprises dans les centres des ONG et des institutions religieuses.<sup>238</sup>

Concrètement, il ne s'agit fréquemment que d'un lit mis à disposition dans l'urgence pour une courte durée et souvent pour une seule nuit. Nous sommes très loin d'une solution durable. Dans ces conditions, il est tout à fait impossible de prendre pied dans le pays d'accueil (Italie) et d'y devenir autonome.

#### 5.3.4 Maisons occupées et taudis

En raison du manque de capacités d'accueil dans le système officiel, beaucoup de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection vivent dans des maisons occupées ou des quartiers délabrés dans diverses villes italiennes, le plus souvent dans des conditions lamentables.<sup>239</sup>

72% des personnes habitant dans des sites d'hébergement informels sont au bénéfice d'un statut de protection en Italie (22% sont des réfugié-e-s statutaires, 27% des bénéficiaires de la protection subsidiaire et 23% ont un statut humanitaire) alors que 6% d'entre elles se trouvent en procédure d'asile.<sup>240</sup> Sur l'ensemble des habitant-e-s de ce type de lieux, 61% ont séjourné plus d'un mois dans un centre étatique, 15% dans deux centres étatiques et 23% n'ont pas eu accès au système d'accueil.<sup>241</sup> La plupart (73%) n'ont pas d'activité lucrative et le sort de celles et ceux qui ont un travail est souvent précaire (sur la situation actuelle du marché du travail en Italie, voir aussi Chapitre 7).<sup>242</sup>

<sup>235</sup> Fondazione Progetto Arca, [www.progettoarca.org](http://www.progettoarca.org), consulté le 13 juin 2016.

<sup>236</sup> [www.ilgiorno.it/milano/hub-emergenza-profughi-1.2128223](http://www.ilgiorno.it/milano/hub-emergenza-profughi-1.2128223), consulté le 16 juin 2016.

<sup>237</sup> Jeune homme de retour dans le cadre de Dublin (transféré par la Suisse). Rencontre au HUB de la Galleria Mortirolo à Milan le 3 mars 2016.

<sup>238</sup> Farsi Prossimo, courriel du 14 juin 2016.

<sup>239</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 31.

<sup>240</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 12.

<sup>241</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 13.

<sup>242</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 13.

A Rome, il y aurait, selon des estimations, entre 2'250 et 2'880 femmes, hommes et enfants qui vivent dans des taudis et des maisons occupées.<sup>243</sup> A Milan, les occupations de maisons sont nettement moins tolérées qu'à Rome ; elles durent donc moins longtemps et les lieux demeurent cachés, de sorte qu'il faut admettre qu'ils changent souvent.

a.) *Selam Palace à Rome*

Lors de son voyage d'investigation, la délégation a visité le Selam Palace à Rome avec l'ONG Cittadini del Mondo.<sup>244</sup> Cette ONG s'y rend régulièrement et y dispense des conseils et une aide médicale. Le bâtiment est occupé depuis une dizaine d'années après avoir été un complexe rattaché à une université. Au moment de la visite de la délégation, il comptait environ 1'000 à 1'200 résident-e-s<sup>245</sup> d'origine de la corne de l'Afrique (Somalie, Erythrée, Ethiopie, Soudan), la plupart cependant d'Erythrée.<sup>246</sup> Le Selam Palace abrite un système fermé en soi, qui est géré de façon autonome. Toutes les décisions importantes sont prises par un comité dont la composition est paritaire selon les divers pays de provenance des habitant-e-s. Les chambres sont mises à disposition contre paiement d'un loyer mensuel. Les sommes ainsi encaissées sont utilisées notamment pour l'approvisionnement en électricité et en eau.<sup>247</sup>

Pendant un certain temps, il était possible d'établir une *residenza* au Selam Palace. Toutefois, le *Decreto Lupi*<sup>248</sup> a mis fin à cette situation pour les requérant-e-s d'asile car il interdit d'autoriser la constitution d'une *residenza* en un lieu occupé.<sup>249</sup> Cela représente un dur obstacle qu'il est difficile de surmonter pour obtenir une prolongation du permis de séjour. La difficulté se rencontre aussi pour la demande d'une carte sanitaire et de toutes les autres prestations nécessitant la preuve d'une *residenza*. Les intéressé-e-s choisissent souvent la possibilité d'acheter des *residenze fittizie* (fictives) ou de s'en procurer auprès d'ONG.<sup>250</sup> Toutefois, ces dernières se trouvent le plus souvent au Municipio 1 (centre-ville), ce qui n'est pas sans causer parfois de nombreux problèmes (voir Chapitre 8.1).

Bien des résident-e-s ont un statut de protection en Italie, mais l'édifice abrite aussi des personnes de retour dans le cadre de Dublin. En 2014, ils et elles étaient, à raison de 57%, des bénéficiaires d'une protection subsidiaire, de 25%, des réfugié-e-s reconnu-e-s, de 8%, des titulaires d'autres autorisations, de 5%, des personnes séjournant irrégulièrement en Italie et, de 5%, des bénéficiaires d'un statut de protection humanitaire.<sup>251</sup> 76% des habitant-e-s se trouvaient en Italie depuis plus de cinq ans, ce qui montre clairement l'absence de perspectives d'une meilleure situation et d'une intégration réussie. La plupart sont des hommes, mais la population du lieu comprend aussi des femmes seules avec ou sans enfant(s) et des familles avec enfant(s) et des

<sup>243</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 7.

<sup>244</sup> Visite du Selam Palace, 3 mars 2016.

<sup>245</sup> En été 2015, le nombre de résident-e-s du Selam Palace a temporairement énormément augmenté car il s'y est trouvé de nombreuses personnes en transit pour quelques jours. La situation a dû être semblable en été 2016.

<sup>246</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>247</sup> Entretien avec des personnes séjournant au Selam Palace, 3 mars 2016.

<sup>248</sup> Décret 47/2014, art. 5.

<sup>249</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>250</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>251</sup> Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, rapport de juin 2014, p. 21.

bébés. Bien des hommes essaient de loger leur femme ailleurs car le Selam Palace n'est pas du tout un endroit adéquat pour élever des enfants.<sup>252</sup>

En juin 2014, 65% des habitant-e-s étaient sans emploi.<sup>253</sup> Il arrive souvent qu'après un certain temps, ils et elles doivent quitter les lieux faute de moyens financiers suffisants pour un loyer à plus long terme.<sup>254</sup> Cependant, en 2014 également, sur l'ensemble des résident-e-s, 35% vivaient au Selam Palace depuis plus de cinq ans et 33% depuis plus d'un an.<sup>255</sup> Cela montre notamment qu'il est très difficile de trouver une autre possibilité de se loger.

Un problème important est posé par l'absence d'eau potable dans le bâtiment, qui rend nécessaire l'achat d'eau minérale. Or, c'est une solution coûteuse, peu pratique et peu écologique. Comme le palace se trouve en dehors de la ville proprement dite, il faut un temps considérable pour accéder aux cantines caritatives du centre-ville. En raison des grandes distances à parcourir, cette possibilité de repas ne peut être utilisée qu'une seule fois par jour. Selon Cittadini del Mondo, la malnutrition due au manque de moyens et à une connaissance insuffisante des aliments disponibles en Italie entraîne des problèmes de santé. C'est pourquoi, cette ONG organise, en plus de cours de prévention, également des cours avec des nutritionnistes. Des problèmes osseux et musculaires et des maladies pulmonaires se rencontrent aussi souvent.<sup>256</sup>

Le défaut de perspectives est souvent compensé par la consommation d'alcool qui touche aussi des personnes qui n'avaient jamais bu auparavant.<sup>257</sup> Par ailleurs, les problèmes psychiques ont tendance à s'aggraver en raison de la précarité des conditions de vie.<sup>258</sup>

La situation des **personnes atteintes psychiquement** est extrêmement pénible dans les maisons occupées comme le Selam Palace. Lors de la visite de la délégation de 2013, un homme souffrant de maladie psychique se trouvait dehors devant l'entrée du bâtiment, sous un avant-toit, où il avait sa couche. Il n'était pas admis à l'intérieur pour dormir en raison des prétendus problèmes qu'il y causerait. D'autres habitants lui apportaient à manger. Cet exemple est parlant sur le plan de l'exclusion des personnes atteintes psychiquement, même dans le contexte des maisons occupées où elles sont considérées comme des perturbateurs insupportables et socialement indésirables.<sup>259</sup> En fait, la situation est un peu semblable à celle qui existe dans les centres étatiques (CARA et centres du SPRAR) et dans les centres communaux qui n'ont tous que très peu, voire pas du tout de places appropriées aux personnes en difficulté psychique. Or, la situation ne s'est pas modifiée ces dernières années (voir aussi Chapitre 8.2).

<sup>252</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>253</sup> Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, rapport de juin 2014, p. 26.

<sup>254</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>255</sup> Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, rapport de juin 2014, p. 21.

<sup>256</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>257</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>258</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>259</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

*b.) Autres bâtiments occupés et taudis à Rome*

**Via Curtatone** (Piazza Indipendenza) : il y vit environ 600 à 900 personnes, dont la plupart sont des réfugiés. Il y a également des femmes et des enfants.<sup>260</sup> Bien des occupant-e-s étaient précédemment au Selam Palace.<sup>261</sup>

**Via Collatina** : ce bâtiment abrite environ 600 à 700 personnes, dont des femmes et des enfants et une grande partie de réfugié-e-s.<sup>262</sup> Les habitant-e-s viennent d'Erythrée (environ 70%) et d'Éthiopie (environ 30%).<sup>263</sup>

**Via Tiburtina** : il y vit 50 à 80 réfugié-e-s, hommes, femmes et enfants.<sup>264</sup>

Le campement de petites baraques situé près de la station de métro de **Ponte Mammolo**, qui servait de refuge à 400 personnes au plus, a été évacué en mai 2015. Environ 200 ancien-ne-s résident-e-s ont alors occupé le centre **Baobab**, ancien centre culturel. À l'aide de bénévoles et d'ONG, cet endroit a été utilisé pour les personnes de passage (*transitanti*) qui y recevaient hébergement et assistance pendant la durée souvent très courte de leur séjour. Il y aurait eu au total 35'000 personnes en transit pendant la durée de l'occupation du centre. De juillet à octobre 2015, Médecins sans Frontières (MSF) a offert dans la mesure du possible un soutien psychologique selon les besoins. Après l'évacuation du centre en novembre 2015, MSF a fait connaître publiquement ses préoccupations qu'il n'y ait guère de solutions de remplacement.<sup>265</sup> Cependant, une des quelques alternatives existantes est proposée par un centre de 60 places visité par la délégation et géré par la Croix Rouge. Malgré sa suppression, le centre Baobab semble toutefois être resté une adresse connue pour les personnes en quête de protection ; en effet, lors de son passage sur place, la délégation a rencontré un groupe de 20 personnes qui étaient arrivées en Italie par la mer deux jours plus tôt et qui avaient espéré trouver un hébergement au centre Baobab.

Des bénévoles et des migrant-e-s ont évoqué la situation catastrophique de l'hébergement en été 2015, où des personnes s'étaient abritées dans des garages souterrains sans douches ni toilettes, conditions très préjudiciables pour leur état de santé.

*c.) Conclusion*

À Rome surtout, un grand nombre de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection vit dans des bâtiments occupés et des taudis. La plupart n'ont pas de travail et que peu d'espoir d'en trouver. Le quotidien est dès lors déterminé par le souci de couvrir les besoins élémentaires. Dans ces circonstances, il est pratiquement impossible de participer à des cours de langue ou à d'autres activités organisées par des ONG. Les conditions de vie dans les maisons occupées ne correspondent pas aux besoins des enfants et mettent en péril leur développement. Le potentiel de violence que recèlent les lieux occupés menace de manière souvent imprévisible non seulement les femmes et les enfants, mais aussi les hommes. Les personnes qui y habitent n'ont en tous les cas aucune perspective concrète de voir leur situation s'améliorer.

<sup>260</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 31.

<sup>261</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>262</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 31.

<sup>263</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>264</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 31.

<sup>265</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 10.

De surcroît, selon le *Decreto Lupi*, aucune *residenza* ne peut être autorisée dans des bâtiments occupés. Cela complique beaucoup les démarches en vue d'obtenir une carte sanitaire, une prolongation d'un titre de séjour, l'accès à certains services comme par exemple à un jardin d'enfants ou pour toute autre occasion où une *residenza* serait exigée.

### 5.3.5 Sans-abri

A Rome, nombre de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection sont des sans-abri. On en voit la nuit à divers endroits. Souvent, ces personnes dorment en toute visibilité aux coins des rues, à la gare Termini, sur des trottoirs, dans des parcs ou sur des chantiers provisoirement interrompus. Des bénévoles des ONG Sant'Egidio et MEDU rendent visite une ou plusieurs fois par semaine aux sans-abri. Sant'Egidio leur distribue à manger et MEDU propose des conseils et des traitements de nature médicale. La délégation a accompagné Sant'Egidio et MEDU lors d'une de leur tournée.<sup>266</sup>

A Milan aussi, il y a des réfugié-e-s sans abri, mais ils sont moins visibles qu'à Rome. En particulier en hiver, il existe des refuges où les sans-abri peuvent passer la nuit. Au moment du voyage d'investigation, selon les indications de Caritas, ces refuges abritaient peu de personnes en procédure d'asile, mais beaucoup de bénéficiaires d'un statut de protection en Italie.<sup>267</sup> L'ONG Naga fait état de nombreuses personnes vivant dans les rues après avoir dû quitter les CAS une fois leur statut obtenu. Elles y restent jusqu'à ce qu'une place se libère dans un centre du SPRAR, ce qui peut durer des mois. Selon l'ONG, le problème irait en augmentant.<sup>268</sup>

Bien des personnes qui se rendent au centre Naga Har et qui sont sans abri ne savent pas où elles peuvent laisser leurs bagages. L'ONG Naga accepte parfois de les garder car il n'y a pas de possibilité de les déposer à Milan.<sup>269</sup>

La commune de Milan confirme qu'il y a des cas où des personnes ont dû être refusées au guichet d'information parce qu'elles n'avaient pas pu trouver de places. Il est vraisemblable que ces personnes se soient retrouvées à la rue.<sup>270</sup>

Les personnes qui n'ont pas trouvé un lieu d'hébergement ou qui n'ont pas été placées ne reçoivent pas à manger de la part de l'Etat. Toutefois, il existe des communautés religieuses, des ONG et des cantines populaires qui distribuent de la nourriture.<sup>271</sup> Comme déjà dit ci-avant au sujet des habitant-e-s de maisons occupées et comme décrit dans le rapport de l'OSAR de 2013,<sup>272</sup> le quotidien des réfugié-e-s continue d'être encore pour ainsi dire entièrement occupé à chercher à couvrir leurs besoins élémentaires : faire la queue pour les repas, trouver une possibilité de se doucher et de se laver et chercher un endroit où dormir. Dans ces conditions, on voit mal une

<sup>266</sup> Accompagnement de bénévoles de Sant'Egidio lors d'une distribution de nourriture à des sans-abri, 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>267</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>268</sup> Naga, courriel du 17 juin 2016.

<sup>269</sup> Naga, courriel du 17 juin 2016.

<sup>270</sup> Commune de Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>271</sup> HCR, courriel du 14 juin 2016.

<sup>272</sup> OSAR, Italie : conditions d'accueil, Situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin, rapport d'octobre 2013.

possibilité de suivre des cours de langue ou de participer à d'autres mesures favorisant l'intégration, à supposer encore que de telles offres existent effectivement. Pour sa part, Cittadini del Mondo rapporte qu'il est difficile pour les habitant-e-s de Selam Palace de fréquenter les cantines car celles-ci se trouvent au centre de Rome et le Selam Palace à l'extérieur.

### **5.3.6 Conclusion**

Le système italien part du principe que les personnes au bénéfice d'un statut de protection peuvent et doivent se débrouiller seules. En conséquence, il ne prévoit que peu de places d'accueil pour elles et ces places sont toujours limitées dans le temps. En particulier, lorsque quelqu'un a épuisé la durée maximale de séjour dans un centre (six mois depuis la reconnaissance du statut de protection), il a très peu de chances de trouver une autre place d'hébergement. Le risque élevé de se retrouver sans abri tel qu'il est généré par ce système concerne aussi les femmes, les mères seules, les familles ainsi que les personnes atteintes physiquement ou psychologiquement.

Les conditions de vie des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s dans les maisons occupées, dans les taudis et dans la rue sont indignes. C'est une vie en marge de la société sans aucune perspective d'améliorer leur situation. Leur quotidien est très souvent déterminé par la simple couverture de leurs besoins les plus élémentaires comme la recherche de nourriture et d'un endroit où dormir.

## **6 Aide sociale**

### **6.1 Système italien**

Comme déjà mentionné, le système italien de l'asile accorde un soutien aux requérant-e-s d'asile jusqu'à la décision de dernière instance sur leur demande d'asile. Dès l'obtention d'un statut de protection ou peu après, les bénéficiaires sont livré-e-s à eux/elles-mêmes et il est attendu de leur part qu'ils et elles puissent se débrouiller seul-e-s.

Les personnes au bénéfice d'une protection sont formellement assimilées aux indigènes en ce qui concerne les droits sociaux et en particulier l'accès aux prestations sociales. Le système social italien ne s'est pas modifié depuis le voyage d'investigation de l'OSAR de 2013 et reste très faible - également pour les ressortissant-e-s du pays - de sorte que les besoins ne peuvent pas être couverts. Contrairement à la Suisse, l'Italie ne connaît pas le système de prestations mensuelles régulières de l'aide sociale assurant un minimum vital. Dans ce domaine, elle s'appuie fortement sur le soutien offert par la famille. Alors que ses ressortissant-e-s peuvent en effet le plus souvent compter sur l'aide de leurs proches en cas de besoin et que l'Etat table en principe sur la contribution de ces derniers, les réfugié-e-s ne disposent pour ainsi dire jamais d'un réseau familial solide. Ils et elles sont donc de fait moins bien loti-e-s que les indigènes. Cet élément est aussi relevé par le commissaire aux droits de

l'homme du Conseil de l'Europe dans un rapport de 2012 (qui reste actuel dans la mesure où la situation du système social italien n'a pas changé depuis lors).<sup>273</sup>

## 6.2 Contributions financières

Selon le rapport d'AIDA de décembre 2015 sur l'Italie, les requérant-e-s d'asile reçoivent dans les *Centri governativi di prima accoglienza* (encore appelés CARA à la date du rapport) environ 2,50 Euro par jour, soit en espèces, soit en nature (sous la forme par exemple de billets de bus ou de cigarettes). Dans les centres du SPRAR, l'argent de poche des résident-e-s varie entre 1,50 et 2,50 Euro par jour. Nous n'avons pas de renseignements en la matière en ce qui concerne les CAS.<sup>274</sup> Quant aux personnes qui ne sont pas hébergées dans un centre, elles ne touchent aucune contribution financière.

Concernant les contributions de l'aide sociale, les bénéficiaires d'une protection sont assimilé-e-s aux indigènes.<sup>275</sup> Une aide sociale en tant que telle n'existe cependant pas mais une contribution est versée pendant un certain temps aux personnes qui ont perdu leur emploi (légal) (indemnité de chômage).<sup>276</sup> De même, il est possible de demander un soutien financier en l'absence de revenus ou en cas de revenus minimes. Le montant alloué est toujours très modeste et variable : à Rome, il est de 500 Euro au maximum par année ;<sup>277</sup> à Milan, où une aide sociale peut théoriquement être demandée, il s'élève à 500 Euro par mois, mais au maximum pendant six mois. L'octroi n'est toutefois pas garanti et dépend du nombre de demandes et du budget disponible.<sup>278</sup>

## 6.3 Logements sociaux

Les communes disposent de logements sociaux pour lesquels, comme toutes les autres personnes dans le besoin, les bénéficiaires d'une protection peuvent s'inscrire. Toutefois, l'inscription n'est possible qu'après un séjour d'au moins cinq ans en Italie.<sup>279</sup> L'offre en logements sociaux est très faible et les listes d'attente, très longues. Les candidat-e-s, indigènes ou non, doivent attendre plusieurs années avant d'espérer trouver satisfaction.<sup>280</sup> Dans la seule ville de Milan, il y a une liste d'attente de 10'000 personnes, alors que seules environ 400 personnes par année obtiennent un logement social.<sup>281</sup>

<sup>273</sup> Rapport Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, n° 155.

<sup>274</sup> CIR/AIDA, Country Report: Italy, décembre 2015, p. 65.

<sup>275</sup> ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, rapport de mars 2015, p. 36 s.; base légale pour les personnes ayant le statut de réfugié ou de protection subsidiaire : art. 27 du décret 251/07 ; base légale pour les bénéficiaires d'une protection humanitaire : art. 41 du décret 286/98.

<sup>276</sup> Sant'Egidio, interview de Cecilia Pani du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>277</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>278</sup> Commune de Milan, interview d'Antonella Colombo du 3 mars 2016.

<sup>279</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016.

<sup>280</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>281</sup> Farsi Prossimo, interview du 4 mars 2016.

## 6.4 Conclusion

Comme les indigènes, les bénéficiaires d'une protection n'ont pas droit à des allocations d'aide sociale qui puissent assurer leur existence. Le système social italien table essentiellement sur le soutien privé accordé par la famille. Or, les bénéficiaires d'une protection en Italie n'ont précisément pas de famille sur place pour les aider, d'où une inégalité de fait avec la population italienne. Le temps d'attente pour un logement social est de plusieurs années, même pour les familles. Les personnes se retrouvent donc livrées à elles-mêmes au plus tard six mois après l'obtention du statut de protection.

## 7 Travail et intégration

Après deux mois, les requérant-e-s d'asile ont le droit de travailler.<sup>282</sup>

Au plus tard six mois après l'obtention du statut de protection (durée en fonction des six mois de séjour théoriquement prévus dans les centres du SPRAR), les personnes doivent subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Le passage à une autonomie totale soudainement exigé après un séjour de plusieurs mois dans un centre sans aucune responsabilité, la plupart du temps pas même celle de se faire à manger, arrive très souvent de manière abrupte et en général sans préparation. Cependant, il existe quelques petits projets qui, tenant compte de ces difficultés, apportent un soutien pour la transition vers l'autonomie.<sup>283</sup>

En cas de rapports de travail réguliers, l'autorisation humanitaire de séjour peut être transformée en une autorisation de travail.<sup>284</sup>

### 7.1 Travail régulier

En Italie, le taux de chômage est le plus haut de ces 40 ou 50 dernières années. En 2015, il s'élevait à environ 12%.<sup>285</sup> Chez les jeunes de 15 à 29 ans, il était même de 29% en mai 2016.<sup>286</sup>

Cette situation engendre de grandes difficultés même aux indigènes pour trouver un emploi.<sup>287</sup> Ces difficultés sont encore plus marquées pour les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection, notamment parce que ces personnes connaissent peu voire très peu la langue italienne, que leur niveau de formation est très souvent faible et/ou que leurs qualifications éventuelles ne sont pas reconnues. En outre, il s'agit principalement de jeunes hommes faisant partie de la classe la plus touchée par le chômage.

---

<sup>282</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>283</sup> Par exemple, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini à Rome, comportant 32 places dans huit appartements. Le projet a pour but de faciliter l'autonomie des personnes (cours de langue, formation, préparation autonome des repas, etc.).

<sup>284</sup> Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice d'ELENA, courriel du 5 mai 2016.

<sup>285</sup> Eurostat.

<sup>286</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016, avec référence à ISTAT.

<sup>287</sup> HCR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Il paraît donc évident que le taux de chômage concernant ces personnes est supérieur à la moyenne générale. Une étude du CIR de 2012 sur l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en Italie confirmait cette hypothèse.<sup>288</sup> Comme la situation ne s'est guère modifiée en matière de chômage et d'intégration, l'OSAR estime qu'aucun changement substantiel ne s'est produit, d'autant plus que les autorités n'ont pas décidé ni pris de mesures globales d'amélioration.

## 7.2 Travail au noir et exploitation

En raison du manque d'opportunités sur le marché régulier du travail, beaucoup de personnes cherchent une place sur le marché noir où les chances d'obtenir du travail sont moins réduites. Le travail au noir est très répandu en Italie, même chez les personnes ayant un statut légal de séjour. Il est en particulier présent au sud du pays et dans l'agriculture.<sup>289</sup>

De nombreuses personnes qui résident dans un CAS travaillent au noir et sont souvent exploitées. Le défaut d'appui adéquat favorise du reste la voie vers l'économie souterraine, le trafic de drogues et la prostitution.<sup>290</sup>

Dans certains CAS (en particulier au sud de l'Italie), des résident-e-s ont indiqué avoir trouvé un emploi au noir par le biais d'un tiers recruteur illégal qui les payait 25 Euro pour une journée de dix heures de travail.<sup>291</sup>

D'autres vendent des parapluies, des lunettes de soleil et autres objets dans l'espace public. Il est extrêmement douteux que cette occupation suffise à garantir leur existence.

Il faut ajouter que, face à la situation sans issue dans laquelle elles se trouvent, des femmes se prostituent ou se retrouvent dans d'autres cas victimes d'une exploitation.

La traite des femmes continue d'être un problème gravissime et concerne en particulier les femmes originaires du Nigeria.<sup>292</sup> Cependant, l'Italie ne dispose guère de procédures et méthodes formalisées pour identifier les victimes de la traite des êtres humains.<sup>293</sup> Toute cette problématique devrait être étudiée dans le détail, mais une telle étude dépasserait le cadre du présent rapport.

---

<sup>288</sup> CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, *Le Strade dell'Integrazione*, étude avec financement du ministère italien de l'intérieur et du fonds de l'UE pour les réfugiés, juin 2012, p. 45 : [www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20%20presentazione\\_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf](http://www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf), consulté le 13 juin 2016.

<sup>289</sup> ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, rapport sur l'Italie du 7 juin 2016, p. 27.

<sup>290</sup> Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, février 2016, p. 27.

<sup>291</sup> Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, février 2016, p. 27.

<sup>292</sup> La tratta di donne dalla Nigeria all'Italia, reportage du 8 décembre 2015, [www.ilpost.it/2015/12/08/tratta-donne-prostituzione-nigeria-italia/](http://www.ilpost.it/2015/12/08/tratta-donne-prostituzione-nigeria-italia/), consulté le 12 juillet 2016.

<sup>293</sup> Voir Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy du 22 septembre 2014, p. 54 ss. ; U.S. Department of State, 2016 Trafficking in Persons Report de juillet 2016, p. 215.

### 7.3 Logement

Les loyers sont très élevés, en particulier dans les grandes villes comme Rome<sup>294</sup> et Milan. Un emploi à court terme avec un bas salaire ne suffit pas pour financer la location d'un appartement. En plus, indépendamment du prix, il est en général très difficile d'en trouver un. Beaucoup de bailleurs exigent de voir un contrat de travail pour avoir une certaine garantie. Par ailleurs, les personnes étrangères sont victimes de discrimination dans le choix des locataires par les bailleurs et cette discrimination joue aussi un rôle dans la pratique concernant l'accès à des logements sociaux (voir Chapitre 6.3).

### 7.4 Cours de langue et autres mesures d'intégration

Selon le HCR, il n'y a, en Italie, pas de mesures spécifiques visant à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, mais il est prévu que le *Tavolo Nazionale di Coordinamento* publie tous les deux ans un plan d'intégration national.<sup>295</sup> La réalisation semble toutefois problématique ; en tous les cas, il n'existe encore aucun plan du genre.<sup>296</sup> Les quelques projets existants en matière d'intégration n'émanent pas de l'Etat mais d'œuvres d'entraide.

Dans les centres de premier accueil, les offres sont variables, mais les cours de langue sont limités. Les CAS sont difficiles à atteindre en raison de leur isolement. Pour les personnes qui y sont hébergées, il est donc presque impossible de se construire un réseau à l'extérieur. Leur vie se passe essentiellement dans le centre, de sorte qu'une intégration n'est guère possible.<sup>297</sup>

Dans le SPRAR, il y a des cours d'italien mais souvent sans personnel suffisant, de sorte qu'un-e enseignant-e a jusqu'à environ 200 élèves.<sup>298</sup> La plupart des écoles d'italien sont placées sous la responsabilité d'ONG et non pas de l'Etat. A Rome, il n'y a qu'une douzaine d'écoles étatiques qui proposent des cours d'italien, ce qui ne couvre pas les besoins en matière d'apprentissage de la langue.

Cittadini del Mondo dispose d'une bibliothèque qui possède 20'000 livres dans plus de 25 langues. Des activités de sensibilisation aux thèmes de la fuite et de la migration y sont proposées. En plus, des cours d'italien y sont dispensés plusieurs fois par semaine. Il arrive que des responsables du SPRAR prennent contact avec Cittadini del Mondo pour inscrire des résident-e-s aux cours de langue. Cette ONG exploite aussi sur place un *sportello sociale* qui offre des conseils de nature sociale et juridique.

Il est préjudiciable à l'apprentissage de la langue et aux possibilités d'intégration que les personnes ayant acquis un statut de protection doivent (immédiatement ou dans

<sup>294</sup> Selon un article dans le journal Corriere della Sera du 17 mars 2016, une chambre/studio à Rome coûte en moyenne 550 Euro par mois et un trois pièces, 1'040 Euro : [http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16\\_marzo\\_17/affitti-roma-piu-cari-d-italia-oltre-mille-euro-un-trilocale-6cd3be22-ec33-11e5-b4bb-fbc47dd8e9c6.shtml](http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_marzo_17/affitti-roma-piu-cari-d-italia-oltre-mille-euro-un-trilocale-6cd3be22-ec33-11e5-b4bb-fbc47dd8e9c6.shtml), consulté le 13 juillet 2016.

<sup>295</sup> Sant'Egidio, interview de Cecilia Pani du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>296</sup> Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, rapport de mars 2016, p. 5.

<sup>297</sup> Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, rapport du 15 juillet 2016, p. 20.

<sup>298</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

les six mois) quitter les centres. A ce stade, leurs connaissances de l'italien ne sont en effet pas suffisantes pour se faire suffisamment comprendre et ne leur permettront guère de trouver un emploi, ce qui pourra aller jusqu'à leur fermer la voie de l'autonomie.

Dès que la personne est sortie du système, il lui est difficile de continuer à suivre un cours de langue ou à participer à d'autres mesures d'encouragement à l'intégration. D'une part, il n'existe plus aucun droit à des mesures de soutien et les bénéficiaires d'une protection dépendent des offres proposées par les ONG. D'autre part, leur quotidien est essentiellement marqué par la couverture des besoins élémentaires de la vie comme dormir et manger.

95% des personnes qui consultent les bénévoles de Cittadini del Mondo sont au bénéfice d'un statut de protection international. 76% de ces personnes vivent en Italie depuis plus de cinq ans, 21% depuis plus d'une année et seuls 3% depuis moins d'une année. Ces données révèlent clairement l'échec des mesures effectives en vue de l'intégration des bénéficiaires d'une protection dans la société italienne.<sup>299</sup> Selon l'ASGI, le système italien en matière d'intégration sociale devrait être réformé de manière radicale pour remédier efficacement à cette problématique.<sup>300</sup>

## 7.5 Conclusion

Compte tenu des hauts taux de chômage que connaît l'Italie, il ne semble actuellement guère possible aux requérant-e-s d'asile, aux réfugié-e-s et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou humanitaire de trouver un emploi. Il reste tout au plus la possibilité du travail au noir, mais le risque d'être exploité-e-s y est très élevé. Les quelques places existantes sont le plus souvent de durée limitée. Le salaire est toujours insuffisant pour louer un appartement et pour envisager un avenir durable en Italie, bien que ce soit présumé par le système social (voir Chapitre 6). Il manque des mesures d'intégration nécessaires. De très nombreuses personnes au bénéfice d'une protection deviennent dès lors inévitablement des sans-abri. Dans cette situation, elles dépendent fréquemment de la distribution de nourriture et des refuges de nuit proposés par des organisations humanitaires. Or, le constant souci de trouver un endroit pour dormir et un prochain repas empêche de déployer de réels efforts d'intégration.

---

<sup>299</sup> ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, rapport de mars 2015, p. 43 avec renvoi à Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, rapport de juin 2014, p. 39.

<sup>300</sup> ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, rapport de mars 2015, p. 43.

## 8 Soins médicaux

### 8.1 Accès aux soins médicaux

En Italie, les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'un statut de protection doivent s'annoncer au service national de la santé (*servizio sanitario nazionale*).<sup>301</sup> Ces personnes sont sur un pied d'égalité avec les indigènes en ce qui concerne les soins médicaux. Toutefois, 30% des gens qui ont une autorisation de séjour en Italie ne sont pas enregistrés au service précité.<sup>302</sup>

Toute personne séjournant en Italie – même de manière irrégulière – a droit aux soins médicaux de base et d'urgence en cas de maladie ou d'accident ainsi qu'à un traitement préventif pour préserver la santé individuelle et la santé publique.<sup>303</sup> L'accès à des traitements hospitaliers d'urgence semble fonctionner de manière générale. Cependant, les personnes en transit sans papiers rencontrent des difficultés d'accès aux soins médicaux.<sup>304</sup>

En revanche, une carte sanitaire (*tessera sanitaria*) est nécessaire pour se faire traiter par un médecin de famille et pour d'autres prestations médicales. Cette carte s'acquiert au lieu du domicile (*residenza*) annoncé. Son obtention nécessite un enregistrement préalable de la personne à l'agence publique locale ASL (*Azienda Sanitaria Locale*). Pour faire procéder à cet enregistrement, il faut un permis (*cedolino* ou *permesso di soggiorno*) et indiquer sa *residenza*.<sup>305</sup> C'est dire que les personnes dont la demande d'asile n'est pas encore formalisée (*verbalizzazione*) sont exclues des soins médicaux autres que les soins de base et d'urgence. Jusqu'au moment où leur procédure est reprise, il en va de même pour les personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin, qui avaient déjà déposé précédemment une demande d'asile dans ce pays.<sup>306</sup> Tel est également le cas pour les bénéficiaires d'un statut de protection qui ne sont pas enregistrés au service sanitaire (selon MSF, environ 30%<sup>307</sup>).

Pour les sans-abri, la constitution d'une *residenza* est difficile.<sup>308</sup> Quelques ONG (par exemple, le Centro Astalli) peuvent mettre à disposition leur adresse en tant que *residenza* virtuelle, mais l'ONG doit alors se porter garante de la personne et du fait que celle-ci se trouve encore en Italie.<sup>309</sup>

La carte sanitaire ouvre l'accès à un médecin de famille et à diverses prestations médicales qui dépassent le cadre des soins de base et des soins d'urgence. Toutefois, le choix du médecin de famille dépend localement du lieu de la *residenza*, ce qui peut entraîner des déplacements compliqués, en particulier lorsque l'adresse d'une ONG

<sup>301</sup> Art. 34 du décret 286/1998. (Concernant les soins médicaux, le décret 142/2015, art. 21 al. 1, renvoie aux art. 34 et 35 du décret 286/1998).

<sup>302</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 13.

<sup>303</sup> Art. 35 al. 3 du décret 286/1998.

<sup>304</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>305</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>306</sup> L'OSAR est en contact avec un couple transféré à Bari dans le cadre de Dublin. La femme était alors enceinte mais il ne lui a pas été possible d'obtenir une consultation de contrôle chez un médecin.

<sup>307</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, p. 13.

<sup>308</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>309</sup> Centro Astalli, interview du 2 mars 2016.

a été indiquée comme *residenza*.<sup>310</sup> Dans ce cas, la personne peut rencontrer de nombreux problèmes et avoir des difficultés accrues à accéder au système sanitaire. Les habitant-e-s du Selam Palace ou de la maison occupée de la via Collatina ont souvent leur *residenza* au centre-ville (ASL 1), mais habitent en fait dans le territoire de l'ASL 2. Cela signifie qu'ils et elles doivent se rendre dans la zone de l'ASL 1 pour se faire soigner. Il y a aussi des personnes qui ont leur *residenza* dans d'autres provinces ou régions italiennes. Ces personnes ne vont alors chez le médecin que dans les cas d'urgence.<sup>311</sup>

### 8.1.1 Franchise ou « ticket »

Le système italien de la santé prévoit que les personnes qui travaillent ou qui n'ont encore jamais travaillé en Italie (*inoccupati*) doivent payer une franchise (« ticket ») pour les prestations médicales (sauf pour les soins d'urgence), c'est-à-dire prendre à leur charge une partie des frais qui en résultent. Comme les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'un statut de protection sont placé-e-s sur un pied d'égalité avec les indigènes dans ce domaine, cette règle leur est aussi applicable. En cas d'indigence, une exonération du paiement de la franchise peut être accordée. Les procédures administratives visant une telle exonération peuvent toutefois durer un certain temps.<sup>312</sup> Cette exonération est cependant garantie aux requérant-e-s d'asile pendant la phase où ils et elles n'ont pas le droit de travailler. Par décret 142/2015, cette période a été raccourcie de six mois à 60 jours dès le dépôt de la demande d'asile. Selon l'interprétation de cette modification légale par le ministère de la santé ainsi que par quelques régions et institutions locales (ASL), les requérant-e-s d'asile ne seraient exonéré-e-s de la franchise que pendant les 60 premiers jours suivant le dépôt de leur demande d'asile, l'accès au marché du travail étant ensuite théoriquement possible. L'ASGI et diverses autres organisations ont adressé une lettre<sup>313</sup> au ministère de la santé en invoquant le caractère illicite de cette pratique aussi sur la base de l'art. 17 al. 3 de la directive de l'UE sur l'accueil, qui exclut une participation aux frais pour accéder à des soins médicaux si la personne ne dispose pas de moyens suffisants. La franchise ne devrait donc pouvoir être mise à la charge des requérant-e-s d'asile qu'en cas d'existence de rapports de travail ou d'autres moyens suffisants provenant d'une autre source.

Dans la région du Lazio, le décret 142/2015 n'est pas encore appliqué. Cela signifie que les requérant-e-s d'asile sont exempté-e-s du paiement de la franchise pendant les six premiers mois suivant le dépôt de leur demande d'asile (*esenzione sanitaria*).<sup>314</sup>

Tant qu'une personne y est hébergée, le ticket est payé par le SPRAR.<sup>315</sup>

Si des rapports de travail ont existé et qu'ils ont été résiliés (*disoccupato*), le gouvernement prend en charge les frais du ticket tant que la personne est sans travail et que

<sup>310</sup> Par exemple, pour les habitant-e-s du Selam Palace.

<sup>311</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>312</sup> Selon une femme médecin travaillant pour MEDU, Université Sapienza de Rome, Département de physiologie et pharmaceutique, courriel du 6 juillet 2016.

<sup>313</sup> ASGI, Asilo e assistenza sanitaria: lettera delle associazioni al Ministero di Salute, 7 janvier 2016.

<sup>314</sup> MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>315</sup> Ferite Invisibile, interview de Marco Mazzetti du 4 mars 2016 et Sant'Egidio, interview de Cecilia Pani du 1<sup>er</sup> mars 2016.

les revenus de la famille ne dépassent pas 8'000 Euro par année. Un contrôle périodique est fait sur ces deux points.<sup>316</sup>

Selon les informations reçues de plusieurs interlocuteurs et interlocutrices, le montant de la franchise est de 20 à 40 Euro selon le traitement envisagé ; il constitue pour bien des personnes un obstacle à l'accès aux soins médicaux et aux investigations de nature médicale auxquelles il conviendrait de procéder. Sant'Egidio a parlé de divers cas où des gens ont été empêchés de suivre un traitement en raison de la franchise.<sup>317</sup> Pendant sa visite, la délégation a eu connaissance du cas d'un homme qui essayait, visiblement depuis assez longtemps, de trouver 20 Euro en vue d'une analyse sanguine. Or, la situation financière généralement déficitaire des œuvres d'entraide ne leur permet pas de prendre en charge des montants même modestes.

### 8.1.2 Accès aux soins médicaux des personnes dont la présence est irrégulière

Une personne qui séjourne irrégulièrement en Italie reçoit gratuitement des soins médicaux urgents si elle possède une carte de STP (*straniero temporaneamente presente*). Cette carte peut être demandée à une institution sanitaire publique locale ASL ou à un grand hôpital.<sup>318</sup>

Cette carte de STP garantit la gratuité des prestations médicales aux patient-e-s souffrant de maladies graves même si ces personnes ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour. C'est le diagnostic précis de la maladie qui est déterminant pour l'exonération. Si cette dernière est accordée, c'est le système de la santé publique qui assume les frais des médicaments prescrits.<sup>319</sup> Cependant, l'exonération ne déploie ses effets que pour le traitement et les médicaments dispensés dans le cadre du diagnostic l'ayant justifiée. Il peut donc arriver que des médicaments ordonnés pour un autre problème de santé doivent être payés par la personne elle-même.<sup>320</sup>

Il n'existe guère de différences entre les régions pour ce qui est du traitement médical, mais bien en ce qui concerne le montant des frais des médicaments pris en charge.<sup>321</sup>

La procédure administrative en vue de l'exonération des frais peut prendre un certain temps. Il est donc important qu'une personne souffrant de problèmes de santé emporte avec elle suffisamment de médicaments pour quelques semaines si elle est transférée en Italie. Elle devrait en outre emmener tous ses documents médicaux, avec une traduction au moins anglaise, pour avoir au moins théoriquement la possibilité de se garantir un bon suivi dans son traitement en Italie.<sup>322</sup>

<sup>316</sup> Caritas Ambrosiana Milan, interview du 3 mars 2016.

<sup>317</sup> Sant'Egidio, interview de Cecilia Pani du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>318</sup> Sant'Egidio, courriels des 22 et 24 juin 2016.

<sup>319</sup> Médecin travaillant pour MEDU, Université Sapienza de Rome, Département de physiologie et pharmacologie, courriel du 6 juillet 2016.

<sup>320</sup> Médecin travaillant pour MEDU, Université Sapienza de Rome, Département de physiologie et pharmacologie, courriel du 6 juillet 2016.

<sup>321</sup> Médecin travaillant pour MEDU, Université Sapienza de Rome, Département de physiologie et pharmacologie, courriel du 6 juillet 2016.

<sup>322</sup> Médecin travaillant pour MEDU, Université Sapienza de Rome, Département de physiologie et pharmacologie, courriel du 6 juillet 2016.

### 8.1.3 Problèmes d'accès aux soins médicaux

Le principal problème ayant trait à l'accès aux soins médicaux est le manque d'information de beaucoup de personnes au sujet de leurs droits et au sujet de la manière de se procurer une *tessera sanitaria*.<sup>323</sup> Cet accès est en outre rendu difficile par la franchise qui doit être dans bien des cas prise en charge par les patient-e-s et dépasse souvent le budget des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie. C'est pourquoi, des ONG comme MEDU et Cittadini del Mondo à Rome et Naga à Milan sillonnent les maisons occupées et les rues pour donner des informations et proposer des soins.

D'autres difficultés relèvent des problèmes de communication dus à la langue entre le personnel soignant et les réfugié-e-s.<sup>324</sup>

## 8.2 Prise en charge des personnes atteintes psychiquement

MSF observe une recrudescence de personnes ayant des problèmes psychiques parmi les requérant-e-s d'asile et les migrant-e-s en général.<sup>325</sup> La garantie de la prise en charge psychologique et psychiatrique est largement insuffisante au niveau de l'examen des cas ainsi que du soutien et des soins prodigués aux patient-e-s. L'offre de traitements ambulatoires est très réduite. Une seule consultation médicale ne suffit en effet souvent pas à garantir un traitement adéquat en cas de maladie psychique.<sup>326</sup> Une hospitalisation n'est très souvent guère envisageable, faute de places et la plupart du temps de possibilités de traduction.<sup>327</sup>

Pour pouvoir déceler et classifier un traumatisme, une maladie psychique ou une autre cause du trouble psychique, il est essentiel de pouvoir bien communiquer avec le ou la patient-e. Dans ce domaine médical plus que dans d'autres, l'adaptation d'une thérapie dépend en effet largement d'une possible communication, au besoin à l'aide d'un ou une interprète qui puisse aussi faire une traduction interculturelle.

De nombreux lieux d'hébergement pour requérant-e-s d'asile n'offrent pas de soutien psychologique ni psychiatrique. En particulier, dans les CAS, il n'existe pas de possibilités de traitement des problèmes psychiques,<sup>328</sup> ce qui rend ces centres inadéquats pour les personnes qui auraient besoin d'une aide psychologique ou psychiatrique. Si, d'un point de vue quantitatif, ils constituent la plus grande partie du système d'hébergement, ils ne sont toutefois prévus que pour de courts séjours et sont conçus comme une sorte de « réseau supplétif » en cas d'impasse dans le système ordinaire d'accueil. Compte tenu de la nature temporaire des CAS et de la fréquente absence de spécialisation de leurs exploitant-e-s (par exemple, hôteliers), les conditions de base d'un traitement sérieux ne sembleraient cependant pas réunies. Malgré l'absence de traitement, on peut trouver un éventuel soutien psychologique dans les CAS ou certains d'entre eux, mais ce soutien est plutôt improvisé et non uniforme. Par

<sup>323</sup> Naga, (Ben)venuti ! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, rapport d'avril 2016, p. 29.

<sup>324</sup> Centro Astalli / SaMiFo, interview du 2 mars 2016.

<sup>325</sup> Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, rapport du 15 juillet 2016, p. 1.

<sup>326</sup> Sant'Egidio, interview de Cecilia Pani, 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>327</sup> Centro Astalli / SaMiFo, interview du 2 mars 2016.

<sup>328</sup> Naga, interview du 4 mars 2016.

ailleurs, il n'y aurait aucune collaboration entre les CAS et les services sanitaires et pratiquement pas de relations entre les ASL et les préfectures.<sup>329</sup> Ces défaillances accentuent la difficulté d'un placement dans un lieu d'hébergement adéquat et de l'accès à une aide psychologique ou psychiatrique.

Le SPRAR finance dans certains cas la traduction et la médiation pour le traitement psychologique. Lorsqu'une personne suit un tel traitement, elle peut demander de rester dans le SPRAR jusqu'à la fin du traitement. Cette demande est en général acceptée.<sup>330</sup> Le SPRAR n'accueille cependant pas les cas psychiatriques qui relèveraient en fait d'une clinique. Dans de tels cas, une solution est alors cherchée dans un autre projet qui puisse accueillir la personne. Comme il n'y a que très peu de places et que la demande est forte, la recherche peut toutefois durer des mois.<sup>331</sup>

L'insuffisance de la prise en charge psychologique et psychiatrique est aussi problématique pour les avocat-e-s dans la procédure d'asile. En l'absence de clarification et de diagnostic posé, ces derniers ne peuvent ni prendre connaissance de l'existence d'éventuels traumatismes ou d'atteintes psychiques, ni les faire valoir en conséquence.<sup>332</sup>

Tant à Rome qu'à Milan, il existe des projets qui proposent des traitements psychologiques ou psychiatriques :

A Milan, le centre de contact de Naga-Har de l'organisation **Naga** a une équipe de bénévoles spécialistes notamment en psychologie, en médecine, en médiation culturelle et en art-thérapie.<sup>333</sup> De même, la coopérative **Terrenuove** propose des consultations psychologiques aux migrant-e-s. Ces dernières années, ces services ont en particulier été sollicités par des réfugié-e-s ou des requérant-e-s d'asile.<sup>334</sup>

A Rome, **MSF** a ouvert en avril 2016 (avec *Medici Contro la Tortura* et l'ASGI) un centre de réhabilitation pour survivant-e-s de la torture et de mauvais traitements.<sup>335</sup>

Le projet **Ferite Invisibili** de Caritas Rome s'adresse aux victimes de la torture et aux personnes ayant subi un traumatisme. Il a été fondé en 2005 car l'Italie manquait gravement de spécialistes pouvant traiter les traumatismes. Jusqu'à novembre 2014, 254 patient-e-s ont été traité-e-s et il s'est tenu 3'630 entretiens psychothérapeutiques, étant précisé qu'il y a eu une moyenne de 14 séances par cas. Le projet comprend trois psychologues, deux psychiatres et sept médiateurs/trices interculturel-le-s.<sup>336</sup> Les personnes sont envoyées par le Poliambulatorio de Caritas Rome, par des médecins ou par du personnel d'encadrement travaillant dans le domaine de l'accueil.

**SaMiFo** (*Salute Migranti Forzati*) est un projet commun du service national de la santé et du Centro Astalli. Il propose, dans un centre de soins ambulatoires à Rome, des

<sup>329</sup> Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, rapport du 15 juillet 2016, p. 12 s.

<sup>330</sup> *Ferite Invisibile*, interview de Marco Mazzetti, 4 mars 2016.

<sup>331</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>332</sup> Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice d'ELENA, interview du 4 mars 2016.

<sup>333</sup> [www.naga.it/index.php/centro-har.html](http://www.naga.it/index.php/centro-har.html), consulté le 13 juillet 2016.

<sup>334</sup> [www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/](http://www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/), consulté le 13 juillet 2016.

<sup>335</sup> Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, rapport du 15 juillet 2016, p. 18.

<sup>336</sup> [www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2014/11/20141105-Scheda-FERITE-INVISIBILI.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2014/11/20141105-Scheda-FERITE-INVISIBILI.pdf), consulté le 13 juin 2016.

traitements de médecine générale et spécialisée pour les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection. Il dispense de plus également des soins psychiatriques. Pour que la personne ait accès au traitement, une condition est cependant requise : son enregistrement dans le système de santé publique.<sup>337</sup> En 2015, il a traité 2'000 personnes, dont 258 pour des soins psychiatriques et 135 pour un appui psychologique.<sup>338</sup> Les médecins sont aidés dans leur travail par des interprètes, des médiateurs/trices interculturel-le-s et des assistant-e-s sociaux/sociales. SaMiFo essaie d'employer du personnel fixe pour les tâches de traduction et de médiation ; c'est pourquoi, les ressortissant-e-s de certains pays ne peuvent pas être traités en raison de la barrière de la langue.<sup>339</sup>

Ces projets ne sont pas en mesure de couvrir les besoins. En particulier pour deux raisons tout à fait significatives : d'une part, l'offre ambulatoire est très limitée de par sa taille et, d'autre part, l'aide qu'elle peut apporter ne peut être efficace que si la personne traitée se trouve en situation de vie stable.

### 8.3 Rapport entre situation de logement et santé

Sur les 22'500 places du SPRAR, seules 180 sont prévues pour des personnes avec troubles ou handicap psychiques et 100 pour des cas nécessitant des soins spécialisés et durables. La recherche d'une place adéquate peut donc durer des mois.<sup>340</sup>

La situation de logement a une influence décisive sur la santé et sur les perspectives de succès d'un traitement médical. Les problèmes sanitaires, sociaux et juridiques sont indissociables. Il s'agit donc d'abord de savoir quelle est la situation de la personne en matière de logement. Il faut que celle-ci ait une place dans une maison ou dans un centre, faute de quoi un traitement ne peut pas être indiqué ni atteindre son but.<sup>341</sup> Cela confirme que la déclaration de SaMiFo recueillie lors du voyage d'investigation de l'OSAR de 2013 reste actuelle : une vie dans la rue est fort préjudiciable à la santé. Elle ne permet en particulier pas un traitement convenable des maladies psychiques. Le rapport de 2013 citait l'exemple d'une personne traumatisée souffrant de troubles du sommeil. Si elle doit passer la nuit dans la rue, le médecin ne peut pas lui prescrire des somnifères trop forts car il ne faut pas lui enlever ses réflexes. Elle doit en effet être en mesure de réagir en cas de menace. Le traitement doit être adapté aux conditions de vie. Tout au plus, est-il possible, dans de tels cas, d'atténuer un peu les symptômes, mais pas de garantir un véritable traitement menant à une guérison.<sup>342</sup> La vie dans la rue est déjà suffisamment exigeante avec la constante recherche du prochain repas et d'un endroit pour passer la nuit pour que les personnes qui la vivent aient encore l'énergie de s'occuper de leur propre état mental.

Un autre problème se pose avec les possibles *post-migratory-living-difficulties*. Il s'agit d'une réapparition d'un traumatisme après la fin du traitement. Les causes peuvent en être nombreuses et multiples. Comme la fin du traitement intervient souvent au moment où la personne doit quitter son lieu d'hébergement, il existe alors un risque

<sup>337</sup> Centro Astalli / SaMiFo, courriel du 7 août 2016.

<sup>338</sup> Centro Astalli, Rapport annuel 2016, p. 35-36.

<sup>339</sup> Centro Astalli / SaMiFo, interview du 2 mars 2016.

<sup>340</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>341</sup> Centro Astalli / SaMiFo, interview du 2 mars 2016.

<sup>342</sup> Centro Astalli / SaMiFo, interview du 30 mai 2013.

élevé de récidive.<sup>343</sup> Selon Cittadini del Mondo, les problèmes psychiques s'accroissent fréquemment dans les maisons occupées comme le Selam Palace.<sup>344</sup>

Ce n'est pas seulement en cas de maladie psychique que la situation de vie a une influence décisive sur l'état de santé : une personne sans abri peut à la rigueur obtenir de se faire opérer en cas de nécessité, mais elle n'a ensuite en règle générale pas un droit à un hébergement et doit retourner vivre dans la rue avec ou sans la possibilité de dormir dans un refuge de nuit. Dans ces circonstances, une bonne convalescence semble ne pouvoir être que très rarement garantie. Dans le rapport de l'OSAR de 2013, il était fait mention d'une femme érythréenne rencontrée à Bologne, qui, atteinte d'une tumeur, avait vécu sans abri jusqu'au jour de son opération. Malgré son état de grande faiblesse et ses saignements, elle devait quitter le refuge de nuit tôt le matin et n'avait pas d'endroit où passer la journée. La délégation a retrouvé cette femme à Bologne. Après l'opération, elle a pu rester à l'hôpital jusqu'à ce que son état se stabilise. Ensuite, elle a vécu dans un centre d'hébergement pour marginaux avec des alcooliques et des personnes présentant des problèmes psychiques. Elle habite aujourd'hui dans un petit appartement avec deux autres femmes et souffre encore des séquelles de cette intervention.<sup>345</sup>

Comme nous l'avons vu, le nombre de places appropriées pouvant accueillir des personnes atteintes de problèmes psychiques est très réduit. De plus, les projets du SPRAR n'offrent pas de possibilité pour les personnes ayant besoin d'un traitement hospitalier car ces derniers ne comprennent pas de clinique. Ces personnes doivent chercher une place ailleurs, mais la recherche peut durer des mois (voir aussi Chapitre 8.2).<sup>346</sup>

Les personnes rencontrant des problèmes psychiques sont souvent exclues des structures d'accueil étatiques pour être considérées comme socialement dérangeantes.<sup>347</sup>

Lorsqu'elles représentent une trop lourde charge pour les lieux, les personnes atteintes psychiquement peuvent aussi être exclues des maisons occupées (à ce sujet, voir aussi Chapitre 5.3.4).

Comme les places d'accueil spécialisées sont très limitées par rapport au nombre important de personnes ayant des problèmes psychiques, force est d'admettre qu'un grand nombre de ces personnes se retrouvent dans la rue puisqu'elles ne sont souvent pas tolérées dans les centres ordinaires ni dans les maisons occupées.

## 8.4 Conclusion

L'accès aux soins d'urgence est possible. Pour les autres cas d'atteintes à la santé, il est rendu difficile en raison d'obstacles de nature administrative et financière, de difficultés de communication et de manque d'information. La possibilité de soins médicaux et leur efficacité ont un lien étroit avec la situation de logement des personnes concernées. Il y a nettement trop peu de places d'hébergement appropriées pour les

<sup>343</sup> Ferite Invisibile, interview de Marco Mazzetti du 4 mars 2016.

<sup>344</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>345</sup> Réfugiée érythréenne, interview du 27 février 2016 à Bologne.

<sup>346</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>347</sup> Naga, interview du 4 mars 2016.

malades et en particulier pour les personnes présentant une affection psychique, qui n'ont guère de possibilités de recevoir un traitement adéquat et d'être accueillies dans une institution adaptée. C'est pourquoi, bien des gens ayant besoin d'une aide médicale vivent dans la rue et passent la nuit dans des refuges d'urgence. Dans de telles conditions, ni un traitement efficace ni une guérison ne sont possibles.

## 9 Situation des personnes vulnérables

Selon le décret 142/2015, il faut tenir compte de la situation spécifique des personnes vulnérables en ce qui concerne les conditions d'accueil.

L'OSAR est d'avis que, de manière générale, les personnes vulnérables ne devraient être transférées en Italie dans le cadre du règlement Dublin ou du traité de réadmission que si cette mesure est dans leur intérêt. En tous les cas, aucun transfert ne devrait être envisagé sans garanties spécifiques d'un hébergement et d'un traitement adéquats même au-delà de la procédure d'asile.

Le droit italien ne définit pas une méthode d'identification de la vulnérabilité. Il n'existe ni un procédé concret à cet effet ni une coordination des acteurs/trices. Pour autant que la vulnérabilité ne soit pas manifeste, elle se révèle ou pas au gré du hasard. Pour les personnes identifiées en tant que victimes de la torture, de viols ou d'autres formes de violence grave, le décret 142/2015 prévoit l'accès à un traitement médical et psychologique adéquat. Toutefois, une analyse détaillée de cette thématique dépasserait le cadre du présent rapport.

Nous allons nous contenter ici de présenter brièvement l'importance des problèmes d'hébergement rencontrés par des catégories manifestement vulnérables spécifiques de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection.

### 9.1 Familles et enfants, parents seuls avec enfant(s)

#### 9.1.1 Conditions d'accueil des familles et des personnes seules avec enfant(s)

Dans les centres du SPRAR, pour autant qu'il y ait de la place, il est examiné si la famille peut être logée ensemble. S'il n'y a pas de place pour toute la famille, la priorité est donnée à la femme et aux enfants et l'homme reste dans la rue.<sup>348</sup> Cette manière de faire se rencontre aussi dans d'autres centres.<sup>349</sup> Les familles et les personnes seules avec enfant(s) peuvent souvent être hébergées plus longtemps que les personnes seules sans enfants. Pourtant, il arrive aussi un jour où elles doivent quitter le centre et où elles doivent se débrouiller elles-mêmes parce qu'elles sont exclues du système. Il est pratiquement impossible pour les personnes seules avec enfant(s) d'acquérir une indépendance économique car elles doivent assurer les tâches de garde et d'éducation. Comme l'a montré la visite de la délégation au Selam Palace à

<sup>348</sup> MEDU, Anita Carriero, interview du 29 février 2016.

<sup>349</sup> Une femme enceinte transférée de Suisse en Italie avec le père de l'enfant a été acceptée dans un centre bien qu'il n'y ait plus de lit libre, mais l'homme n'a pas été admis.

Rome, il y vit toujours, malgré le mandat légal de protéger les enfants, de nombreuses familles et femmes seules avec enfant(s) et bébés. Les conditions de vie de cet endroit sont inconciliables avec l'intérêt supérieur de l'enfant et, par conséquent, avec les exigences de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Dans son arrêt *Tarakhel*<sup>350</sup>, la CourEDH a retenu que le renvoi en Italie d'une famille de huit personnes originaires d'Afghanistan dans le cadre de Dublin serait contraire à l'interdiction des traitements inhumains (art. 3 CEDH) si la Suisse ne sollicite pas des autorités italiennes une garantie individuelle que l'Italie dispose de places d'hébergement adaptées à l'âge des enfants, que leur accès à l'école est possible et que l'unité de la famille sera respectée. Une séparation de la famille dans son hébergement constitue ainsi une violation des normes de la CEDH et, partant, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Dans son arrêt de principe<sup>351</sup> du 12 mars 2015, le Tribunal administratif fédéral suisse (TAF) a jugé que l'existence de cette garantie individuelle n'est pas une modalité de mise en œuvre du transfert, mais une condition matérielle de son admissibilité fixée par le droit international public et qui doit pouvoir être vérifiée dans une procédure de recours. Une liste générale (comme celles du ministère italien de l'intérieur de juin 2015 puis de février 2016 distribuées à toutes les unités Dublin) des places dans les centres du SPRAR a toutefois été considérée par le TAF<sup>352</sup> comme suffisamment individuelle. Pour davantage de détails, voir Chapitre 5.3.1.

En ce qui concerne la manière d'agir concrète dans la pratique des transferts de familles, la délégation a reçu des informations très diverses et peu cohérentes.

Ce manque de clarté et la répétition constante de violations du principe de l'unité de la famille rendent nécessaire que les Etats qui envisagent de transférer des familles ou d'autres personnes vulnérables en Italie procèdent à des vérifications individuelles de la situation telle qu'elle se présente dans chaque cas d'espèce. En raison de ce flou et de la persistance de ces violations, l'OSAR est d'avis que le seul renvoi à la liste établie par le ministère italien de l'intérieur est insuffisant pour servir de garantie au sens de la jurisprudence de l'arrêt *Tarakhel*. Au vu des résultats de nos investigations, une violation de l'art. 3 CEDH ne peut en effet pas être exclue dans un transfert de familles exécuté sur cette simple base.

Dans des cas d'espèce, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et le TAF<sup>353</sup> ont estimé que les femmes enceintes n'étaient pas assimilables à une « famille » au sens de la jurisprudence de l'arrêt *Tarakhel*. Une femme enceinte pouvait dès lors être transférée sans qu'il soit nécessaire d'obtenir des garanties, toujours au sens de l'arrêt *Tarakhel*. En revanche, en cas de naissance encore en Suisse, des garanties pour le transfert devaient être sollicitées à ce moment. Selon l'OSAR, cette interprétation de l'arrêt de la CourEDH est trop restrictive. Il faut en effet retenir de cet arrêt le besoin de protection qu'il a reconnu et non pas le détail des faits concrets sur lesquels il s'est prononcé. Or, une interprétation orientée sur la protection fait aussi entrer les femmes enceintes dans le groupe des personnes vulnérables.

<sup>350</sup> CourEDH, arrêt *Tarakhel vs Suisse* du 4 novembre 2014, n° 29217/12.

<sup>351</sup> ATAF 2015/4, consid. 4.3.

<sup>352</sup> TAF, arrêt D-4394/2015 du 27 juillet 2015, consid. 7.2 s.

<sup>353</sup> Par exemple, TAF, arrêt D-1942/2016 / D-1944/2016 du 6 avril 2016 ; TAF, arrêt D-2978/2016 du 18 mai 2016.

### 9.1.2 Séparations des familles

Dans le SPRAR, les mères et leurs enfants sont souvent accueilli-e-s dans des centres qui leur sont réservés, alors que les pères n'y sont pas admis.<sup>354</sup> Cette réalité problématique se rencontre aussi dans les autres lieux d'hébergement – qu'ils relèvent de l'Etat ou de la société civile.<sup>355</sup>

Depuis la reprise du système Morcone par le SPRAR, l'hébergement séparé des membres de la famille n'est plus systématique à Milan<sup>356</sup>, où il existe des centres qui reçoivent les familles entières.<sup>357</sup> L'ONG Naga rapporte toutefois qu'en cas d'hébergement séparé, il faut des efforts consistants et des mois d'attente pour regrouper les familles dans un même endroit.<sup>358</sup>

En plus des séparations dues à des lieux d'hébergement distincts, il en existe d'autres qui proviennent d'une réalité bien concrète. En effet, de nombreux bénéficiaires d'une protection se retrouvent sans leur conjoint ni leurs enfants, qui sont restés dans leur pays d'origine ou qui vivent dans un pays tiers et qu'ils n'ont pas vus depuis des mois voire des années. Même lorsqu'un regroupement familial est juridiquement possible, ils n'ont très généralement pas les moyens financiers d'assumer les frais du voyage vers l'Italie ni l'entretien de leur famille en Italie. S'ils sont sans abri, comme beaucoup d'entre eux, un regroupement signifierait en outre qu'ils doivent vivre avec leur famille dans des maisons occupées ou dans la rue. Cette situation rend impossible de fait un regroupement familial, ce qui plonge bien des personnes concernées dans le désespoir. Les soucis permanents affectent souvent aussi la volonté de s'intégrer et de s'intéresser au pays d'accueil et font dominer les préoccupations familiales et le sentiment d'impuissance, d'autant plus chez les réfugié-e-s reconnu-e-s, dont le statut ne leur permet pas de retourner dans leur pays d'origine.<sup>359</sup>

Cittadini del Mondo a évoqué le cas d'un père de famille ayant un statut de protection en Italie. Le regroupement familial pour son épouse et leurs trois enfants (âgés de deux à six ans) a été admis. Son épouse est cependant subitement décédée dans son pays d'origine et les enfants ont été provisoirement recueillis chez une amie, ce qui n'est pas une solution durable. L'homme ne peut toutefois pas payer le prix du voyage de ses enfants vers l'Italie. Le CIR, le HCR, l'OIM, Sant'Egidio et la Croix Rouge italienne ont été contactées, mais aucune de ces organisations n'avait les moyens de venir en aide à cet homme pour le regroupement concernant ses trois enfants.<sup>360</sup>

### 9.1.3 Ecole

Les enfants se trouvant en procédure d'asile ou au bénéfice d'un statut de protection ont, tout comme les enfants italiens, un droit à la formation scolaire. En principe, les

<sup>354</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016 ; MEDU, interview du 29 février 2016.

<sup>355</sup> Par exemple, cas d'un couple transféré de Suisse en Italie : la femme, enceinte, a pu trouver une place dans un centre après de longs efforts, alors que l'homme est resté sans abri. Le couple n'ayant pas (encore) été considéré comme une famille par le SEM et le TAF, le transfert avait eu lieu sans solliciter de garanties au sens de l'arrêt *Tarakhel*.

<sup>356</sup> Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice d'ELENA, courriel du 15 juin 2016.

<sup>357</sup> Caritas Ambrosiana Milan, courriel du 17 juin 2016.

<sup>358</sup> Naga, courriel du 17 juin 2016.

<sup>359</sup> Femme réfugiée érythréenne, interview à Bologne le 27 février 2016 (pas de changement de sa situation dans les trois ans ayant suivi son dernier entretien avec une délégation de l'OSAR) ; habitant du Sela Palace, entretien du 3 mars 2016.

<sup>360</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

élèves vont à l'école au lieu de leur *residenza*. La délégation a reçu des informations diverses sur la survenance ou non de problèmes dans la pratique en cas d'absence de *residenza*. A noter que les personnes en premier ou second accueil étatique en ont une et que les enfants hébergés dans ce cadre ont donc accès à l'école.

Cittadini del Mondo fait état des problèmes rencontrés concernant l'accès à une crèche ou au jardin d'enfants en cas de *residenza fittizia*. Pour inscrire un enfant dans de telles institutions se trouvant dans une autre municipalité que la *residenza* virtuelle, il faut demander une exception auprès des services sociaux des deux municipalités. Sans l'aide d'ONG, ces démarches administratives seraient ingérables. Leur nécessité constitue donc un obstacle considérable à l'accès aux crèches et jardins d'enfants. Aux dires de Cittadini del Mondo, l'accès à l'école primaire pose cependant moins de problèmes.

L'inscription aux crèches et à l'école doit être présentée online, ce qui est problématique pour bien des familles dans la pratique. Des ONG comme Cittadini del Mondo leur prêtent assistance dans cette démarche.<sup>361</sup>

## 9.2 Femmes

En Italie, les femmes seules ne sont pas considérées comme vulnérables, à moins qu'elles soient enceintes.

Les femmes séjournant dans les maisons occupées sont souvent exposées au risque de violence sexuelle. Comme une vie dans la rue présenterait encore plus de dangers, elles n'ont toutefois souvent rien d'autre à espérer que la protection limitée offerte par la coexistence avec leur propre communauté dans une maison occupée.

Au vu de la précarité de la situation économique et du manque de perspectives d'avenir, force est d'admettre que beaucoup de femmes se voient contraintes de se prostituer ou de s'assujettir dans des rapports d'exploitation pour subsister, sans compter encore les ravages de la traite des femmes (voir Chapitre 7.2).

## 9.3 Personnes ayant des problèmes médicaux

Comme déjà indiqué au Chapitre 4.2.3, les acteurs sur place (les ONG en fonction à l'aéroport, les préfectures, etc.) sont souvent insuffisamment renseignés sur les besoins des personnes de retour dans le cadre de Dublin qui présentent des problèmes de santé.

Les places d'hébergement ne suffisent de loin pas, en particulier pour les personnes atteintes psychiquement. Cette carence a pour effet de prolonger le temps d'attente pour une place adéquate, pour autant encore qu'une place puisse être trouvée ; cependant, le risque que ces personnes se retrouvent sans abri est élevé car elles ne sont souvent pas admises dans les lieux d'hébergement où elles sont considérées comme insupportables – tout comme dans les maisons occupées du reste (voir Chapitre 5.3.4). Or, l'absence de stabilité et de sécurité dans le lieu de vie a des effets

---

<sup>361</sup> Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

négatifs sur le traitement médical et sur les chances de guérison (voir les développements au Chapitre 8.3). Par ailleurs, un des principaux problèmes des personnes malades est leur manque d'information sur l'accès au système de santé, en particulier dans les maisons occupées.<sup>362</sup>

Le SPRAR fait état d'une augmentation des demandes d'admission de victimes de la traite des êtres humains. Aussi bien ce trafic que l'exploitation se rencontrent souvent dans les pays de transit. Pour faire face à cette augmentation, quelques projets du SPRAR ont accentué leur recherche d'une solution.<sup>363</sup>

## 9.4 Hommes seuls

Les hommes seuls ne sont pas considérés comme vulnérables. Toutefois, la précarité de la vie de sans-abri, la crainte d'être victime d'agressions et les constants efforts à déployer pour couvrir les besoins élémentaires rendent toute personne vulnérable. La CourEDH partage cette opinion dans la mesure où elle a retenu que, de par leur seule position juridique, les requérant-e-s d'asile en général constituent un groupe vulnérable.<sup>364</sup>

On attend en particulier des hommes jeunes et en bonne santé qu'ils puissent se débrouiller seuls. C'est pourquoi, dans les procédures Dublin, ils sont transférés sans autre mesure d'instruction et leurs recours contre les transferts sont d'expérience pratiquement voués à l'échec.<sup>365</sup> Comme ils ne sont pas considérés comme vulnérables, ils n'ont aucune priorité d'accueil dans bien des lieux d'hébergement en Italie. En même temps, ils font partie du groupe de personnes les plus touchées par le chômage dans ce pays (voir Chapitre 7.2).

Les hommes seuls au bénéfice d'un statut de protection qui sont transférés en Italie se retrouvent ainsi le plus souvent dans la situation de sans-abri ou dans une maison occupée sans perspective d'améliorer leur existence.

Les pères de famille n'ont parfois plus revu leur(s) enfant(s) et leur femme restés dans le pays d'origine parce qu'ils ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour un regroupement familial et qu'ils ne souhaitent pas les faire venir pour qu'ils soient sans abri.<sup>366</sup> Des femmes qui ont dû laisser leur(s) enfant(s) dans leur pays d'origine parlent aussi de cette situation qui est gravement préjudiciable à leur santé psychique.<sup>367</sup>

## 9.5 Conclusion

Pour les personnes qualifiées de vulnérables, il existe en Italie des réglementations en partie spéciales et le système prévoit des places d'accueil particulières. Souvent,

<sup>362</sup> Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, rapport d'avril 2016, p. 29 et Cittadini del Mondo, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>363</sup> SPRAR, interview du 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>364</sup> CourEDH, arrêt *M.S.S. vs. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, recours n° 30696/09.

<sup>365</sup> Par exemple, arrêt D-2509/2016 du 27 avril 2016 ; arrêt E-2251/2016 du 18 avril 2016 ; arrêt E-5782/2015 du 23 septembre 2015.

<sup>366</sup> Par exemple, cas de l'homme résidant au Selam Palace décrit au Chapitre 5.3.4.

<sup>367</sup> Entretiens avec une femme réfugiée érythréenne à Bologne les 3 juin 2013 et 27 février 2016.

ces personnes peuvent rester plus longtemps que les autres dans les centres. Toutefois, le nombre de places adaptées est très restreint si bien que, pour les personnes vulnérables, le temps d'attente est souvent spécialement long avec le risque accru pour elles de se retrouver sans abri. Ce risque est encore plus élevé pour les personnes souffrant de problèmes ou de troubles psychiques. Le risque d'être séparées amène parfois les familles à préférer vivre ensemble dans une maison occupée, mode d'habitat non adapté aux besoins de l'enfant et donc contraire à son intérêt supérieur. Tant dans la rue que dans les maisons occupées, les femmes sont exposées au danger de violences sexuelles. Un hébergement n'est pas même garanti aux personnes vulnérables au bénéfice d'un statut de protection qui sont de retour après un transfert. Au contraire, ces personnes elles aussi peuvent se retrouver sans abri.

## 10 Appréciation juridique

Il s'agit de se demander si la situation d'accueil des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s en Italie est conciliable avec le droit européen et international en la matière. Comme elles concernent pratiquement tous les actes législatifs relevant du système européen commun de l'asile, les procédures en cours contre ce pays pour violation du traité de l'UE<sup>368</sup> sont autant d'indices officiels d'un probable non respect de ses obligations découlant du droit de l'UE.

Ci-après, la discussion portera sur un choix de diverses bases juridiques devant être examinées concrètement. Concernant le droit de l'UE, il sera tenu compte, pour la directive sur la qualification (DQ), de la nouvelle version du 13 décembre 2011<sup>369</sup> et des refontes de la directive sur l'accueil (DA)<sup>370</sup> et de la directive sur la procédure (DP)<sup>371</sup>, qui ont été reprises dans le droit italien selon le décret 142/2015.

### 10.1 Accès à la procédure

A Milan, une demande d'asile ne peut être présentée que si la personne peut déposer une *dichiarazione di ospitalità*. Il s'agit d'une attestation dans laquelle un tiers déclare qu'il héberge la personne. Comme le droit à un hébergement n'existe qu'après le dépôt de la demande d'asile, cette exigence constitue un obstacle administratif non prévu dans le droit de l'UE et qui entrave l'accès à la procédure d'asile.

Lors de l'arrivée en Italie par la Méditerranée, tout comme lors du dépôt de la demande d'asile dans diverses Questure, il faut marquer d'une croix sur un formulaire (*foglio notizie*) le motif de la venue en Italie. Si la case « asile » est laissée vierge, la

<sup>368</sup> Détail des procédures en cours contre l'Italie : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements\\_by\\_country\\_italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm), consulté le 11 juillet 2016.

<sup>369</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent respecter les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

<sup>370</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

<sup>371</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

personne est frappée d'un renvoi et peut être mise en détention. Ce procédé représente dans la pratique un grand obstacle à l'accès à la procédure d'asile car, à notre connaissance, les personnes ne sont que rarement informées de manière suffisante sur les conséquences des réponses données dans le formulaire.

Dans les grandes villes italiennes comme Rome et Milan, il faut attendre plusieurs mois avant que la demande d'asile soit formellement enregistrée (*verbalizzazione*). La DP prévoit cependant qu'une demande de protection internationale, lorsqu'elle est déposée auprès de l'autorité compétente pour l'enregistrer, doit être enregistrée dans les trois jours ouvrables. Si elle est présentée à une autre autorité, le délai est de six jours (art. 6 al. 1 DP). En cas d'affluence de demandes simultanées, il peut être prolongé à dix jours (art. 6 al. 5 DP). Les Etats membres doivent garantir qu'une personne ayant présenté une demande de protection internationale soit en mesure de la déposer formellement de manière effective dans les plus brefs délais possibles (art. 6 al. 2 DP). Les très longs retards dans l'enregistrement des demandes d'asile dans les grandes villes italiennes dépassent considérablement les délais prévus dans la DP et constituent dès lors une violation systématique du droit de l'UE.

## 10.2 Absence d'hébergement au début de la procédure

La DA oblige les Etats membres de veiller à ce que les requérant-e-s d'asile puissent bénéficier de prestations matérielles dans le cadre de leur accueil dès le dépôt de leur demande de protection internationale (art. 17 DA). Avec le décret 142/2015, le droit italien prévoit aussi que les prestations soient accordées dès le moment où la demande d'asile est déposée, mais cette norme rencontre de grandes difficultés de mise en œuvre dans la pratique. Comme la majeure partie des personnes en quête de protection qui arrivent en Italie atteint le pays par la Méditerranée, le système est orienté sur cette situation. Les personnes qui déposent leur demande d'asile auprès d'une Questura à l'intérieur du pays doivent souvent s'attendre à des retards de prise en charge dans un lieu d'hébergement. Cette problématique est liée à la sous-capacité d'accueil de ces lieux et s'accroît en cas d'afflux d'arrivées et de demandes d'asile ; elle pourrait donc à nouveau s'aggraver pendant les mois d'été.

## 10.3 Manque de places d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile

Au moment du voyage d'investigation, les capacités d'hébergement des centres de premier accueil étaient largement épuisées. La DA oblige toutefois les Etats membres de l'UE, dont l'Italie en particulier, à garantir aux requérant-e-s d'asile des conditions matérielles d'accueil correspondant à un niveau de vie approprié qui comprenne leur subsistance et la protection de leur santé physique et psychique ; cette garantie concerne spécialement les personnes particulièrement vulnérables au sens défini à l'art. 21 DA (art. 17 DA). Concrètement, il s'agit d'assurer la couverture des besoins quotidiens en hébergement, nourriture et vêtements sous la forme de prestations en nature ou en espèces ou encore en bons (art. 2 let. g DA). Les limitations ou le retrait des prestations matérielles accordées dans le cadre de l'accueil sont réglés à l'art. 20 DA.

En Italie, il y a un manque évident de places d'accueil appropriées aux personnes vulnérables et à celles atteintes psychiquement en particulier. Selon la DA en vigueur,

les Etats membres doivent prévoir des conditions matérielles d'accueil qui tiennent compte de la situation spéciale des personnes particulièrement vulnérables comme les mineur-e-s, les mineur-e-s non accompagné-e-s, les personnes avec handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes seules avec enfant(s) mineur-e(-s) et les personnes ayant subi la torture, le viol ou d'autres formes graves de violence psychique, physique ou sexuelle (art. 21 DA). En raison de son manque flagrant de places appropriées aux personnes vulnérables ainsi que de son nombre très insuffisant de places d'hébergement adéquates en général, l'Italie ne respecte pas ses obligations découlant de la directive sur l'accueil. En outre, cette directive exige des pays membres qu'ils identifient les besoins particuliers. Or, dans le système italien de l'accueil, cette obligation n'est pas suffisamment mise en œuvre, ce qui conduit à des violations systématiques des droits des personnes concernées dans la manière dont elles sont accueillies.

Dans son arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, la CourEDH a relevé que le seul statut juridique des requérant-e-s d'asile en fait des personnes particulièrement vulnérables. Lorsqu'un Etat n'offre à certain-e-s d'entre eux/elles aucune autre alternative que celle de se retrouver des mois sans abri, sans la possibilité de couvrir leurs besoins élémentaires, dans la peur constante d'agressions et sans perspective d'une amélioration, cela peut constituer une violation de l'art. 3 CEDH.<sup>372</sup>

#### 10.4 Aucun soutien pour les bénéficiaires d'une protection

D'un point de vue juridique, les bénéficiaires d'une protection en Italie sont sur pied d'égalité avec les indigènes pour ce qui est de l'accès au logement et à l'aide sociale. Le système social italien table toutefois sur le soutien de la famille – et il n'y a guère d'assistance étatique. Il existe certes des logements sociaux, mais le délai d'attente est de plusieurs années et les listes d'attente sont toujours très longues. A la différence des indigènes, les bénéficiaires d'une protection ne peuvent pas compter sur un réseau familial ou social qui puisse les aider. La DQ prévoit, pour les bénéficiaires d'une protection internationale, un accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissant-e-s d'autres pays tiers (art. 32 par. 1 DQ). Elle oblige en outre les Etats membres de prendre des mesures dans leur pratique nationale, consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale pour garantir l'égalité des chances en matière d'accès au logement (art. 32 par. 2 DQ). La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CSR)<sup>373</sup> prévoit elle aussi un traitement aussi favorable pour les réfugié-e-s que pour les autres étrangers en matière d'accès au logement (art. 21 CSR). En ce qui concerne les prestations d'aide sociale, la CSR place les réfugié-e-s reconnu-e-s sur un pied d'égalité avec les indigènes (art. 23 CSR). Selon la DQ, le même principe doit s'appliquer pour les réfugié-e-s reconnu-e-s et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire (art. 29 par. 1 DQ). Toutefois, comme les réfugié-e-s ne peuvent pas compter sur l'aide d'un réseau familial, faute d'un tel réseau en Italie, ils et elles sont de fait plus démunis-e-s que les indigènes dans l'accès à un logement et à un soutien financier. Il est dès lors douteux que l'égalité avec les indigènes voulue par la CSR et la DQ soit réalisée sur le plan pratique. Comme, en raison de leur situation de départ (absence régulière de réseau

<sup>372</sup> CourEDH, arrêt *M.S.S. contre la Belgique et la Grèce* du 21 janvier 2011 (recours n° 30696/09), ch. 249 ss, 267 s.

<sup>373</sup> Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

familial), les bénéficiaires d'une protection sont défavorisé-e-s par rapport aux indigènes dans le système italien, on pourrait parler de discrimination indirecte. Pour y remédier, l'Italie devrait prendre des mesures de soutien comme le prévoit l'art. 32 par. 2 DQ et comme demandé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le HCR.<sup>374</sup>

En Italie, il y a beaucoup trop peu de places d'accueil adaptées aux personnes vulnérables au bénéfice d'une protection (notamment aux personnes atteintes psychologiquement). De nombreuses personnes au bénéfice d'une protection devant être qualifiées de très vulnérables vivent dans des conditions précaires dans la rue ou dans des maisons occupées – comme bien des requérant-e-s d'asile et d'autres bénéficiaires d'une protection. La DQ oblige les Etats de tenir compte de la situation spéciale des personnes ayant particulièrement besoin de protection et en dresse expressément la liste suivante : « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes de violence psychologique, physique ou sexuelle » (art. 20 par. 3 DQ). En outre, le considérant 16 de son préambule renvoie à la charte des droits fondamentaux de l'UE (CDF)<sup>375</sup> et en particulier à l'inviolabilité de la dignité humaine (art. 1 CDF). Par l'insuffisance de son aide aux personnes vulnérables faisant partie des personnes ayant besoin de protection, l'Italie ne se conforme que très partiellement aux exigences de la DQ. La situation misérable de nombre de bénéficiaires d'une protection devant être qualifié-e-s de très vulnérables, qui vivent durablement dans la rue ou dans des maisons occupées est contraire à la dignité humaine et, par là même à la CDF. Du reste, il en est de même pour toutes les autres personnes au bénéfice d'une protection qui en sont réduites à vivre dans ces conditions.

Certes, les obligations positives découlant de la DQ pour les bénéficiaires d'une protection sont moins explicites que celles découlant de la DA pour les requérant-e-s d'asile. Il est toutefois clair que les bénéficiaires d'une protection ne doivent pas, en tous les cas pour leur vie pratique, avoir une position plus défavorable selon la DQ que les requérant-e-s d'asile selon la DA. Cependant, il existe des indices de poids qui font présumer que l'Italie ne remplit pas suffisamment ses obligations en ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection. Il faut dès lors examiner dans chaque cas d'espèce si on est en présence d'une violation de l'art. 3 CEDH, en particulier lorsque, avant de quitter l'Italie, la personne concernée a vécu dans les conditions misérables de sans-abri ou d'un séjour dans une maison occupée, sans perspective d'amélioration de sa situation de vie. Beaucoup de ces personnes sont comparables au requérant d'asile dans la cause *M.S.S.*, où la CourEDH a retenu une violation de l'art 3 CEDH en raison de ses conditions de vie en Grèce. En plus des conditions de vie misérables pour les sans-abri en général, les femmes seules avec ou sans enfant(s) sont souvent exposées à des violences sexuelles.

Les mesures d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection sont insuffisantes en Italie pour leur ouvrir la voie vers une vie autonome dans la société italienne. Bien des prestations existantes sont fournies par des ONG indépendantes. La DQ exige pourtant l'accès à des programmes d'intégration que les Etats membres

<sup>374</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 166 ; HCR, Recommendations Italy, juillet 2013, p. 21.

<sup>375</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000, 2000/C 364/01.

jugent appropriés aux besoins particuliers des réfugié-e-s reconnu-e-s ou des bénéficiaires d'une protection subsidiaire (art. 34 DQ). Les Etats membres doivent donc fournir activement une aide appropriée à l'intégration. Pour répondre à cette exigence, l'Italie devrait étendre passablement ses prestations en matière d'intégration.

## 10.5 Soins médicaux

En Italie, l'accès aux soins médicaux est en principe possible aux requérant-e-s d'asile et aux bénéficiaires d'une protection. En matière de soins d'urgence, il semble régulièrement garanti. Toutefois, il existe trop peu d'offres spécialisées pour les personnes traumatisées. En outre, le traitement adéquat de maladies psychiques en particulier est souvent rendu impossible par la situation misérable des personnes qui en auraient besoin. Selon la DA, les Etats membres doivent garantir la protection de la santé physique et psychique des requérant-e-s d'asile (art. 17/19 DA). En ce qui concerne les réfugié-e-s reconnu-e-s et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, la DQ prévoit qu'ils et elles aient le même accès aux soins médicaux que les indigènes, y compris pour le traitement de troubles psychiques (art. 30 par. 1 et 2 DQ). Or, notamment en ce qui concerne les personnes atteintes de troubles psychiques, l'Italie ne se conforme pas aux exigences de la DA et de la DQ.

En Italie, l'accès aux soins médicaux se heurte en pratique au manque d'information des personnes sur leurs droits et sur les démarches administratives à accomplir pour obtenir une carte sanitaire, mais aussi à l'impossibilité, faute de moyens, de régler la franchise. La DA exige que les requérant-e-s d'asile soient informé-e-s sur les prestations prévues ainsi que sur les organisations pouvant les aider en ce qui concerne les soins médicaux (art. 5 par. 1 DA). Selon la DQ, les bénéficiaires d'une protection doivent recevoir rapidement des informations compréhensibles sur leurs droits et obligations après la reconnaissance de leur statut de protection (art. 22 DQ). Le fait que bien des personnes ne disposent pas des informations nécessaires montre que les exigences de la DA, respectivement de la DQ ne sont pas remplies de manière systématique.

La pratique italienne est encore contraire à la DA sur un autre point, à savoir en exigeant deux ou six mois après le dépôt de la demande d'asile le paiement de la franchise (*ticket*) pour des prestations médicales. Selon l'art. 17 par. 4 DA en effet, les Etats membres n'ont le droit de faire participer aux frais des soins médicaux que les requérant-e-s d'asile qui en ont les moyens.

## 10.6 Enfants

Le nombre de places d'accueil appropriées pour des familles et des enfants est insuffisant en Italie. L'hébergement dans les grands CARA n'est pas adapté aux enfants requérants d'asile. La situation dans les CAS est très diverse et pas transparente. Ces centres ne sont souvent ouverts que pour de brefs séjours et n'offrent donc pas la continuité dont les enfants ont besoin.

Les enfants au bénéfice d'un statut de protection ne sont toujours hébergés que pour une durée limitée. De nombreuses familles ou personnes seules avec enfant(s) vivent

en conséquence dans des maisons occupées ou dans des abris d'urgence gérés par des Eglises.

Selon la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants (art. 3 par. 1). L'absence de décision peut être assimilée à une décision par exemple lorsque les autorités sociales ne prennent pas de mesures actives pour protéger des enfants contre l'abandon ou contre des abus.<sup>376</sup> L'intérêt supérieur de l'enfant ne saurait être placé au même niveau que toutes les autres considérations relevant par exemple de la politique migratoire, mais il faut lui donner davantage de poids.<sup>377</sup> Dans le cas d'enfants particulièrement vulnérables, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être examiné également en lien avec d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, par exemple la CSR pour les enfants réfugiés.<sup>378</sup> La DQ renvoie à la CDE et relève que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans la mise en œuvre de la directive (considérant 18 du préambule). De son côté, le règlement Dublin III renvoie aussi à la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 6).

L'interdiction de toute discrimination à l'art. 2 CDE oblige les Etats parties à prendre toutes les mesures permettant de protéger un enfant contre la discrimination. Il ne s'agit pas d'une obligation passive mais de l'exigence d'adopter des mesures éta-  
tiques préventives qui assurent une égalité effective des chances pour tous les enfants dans l'accès aux droits définis par la CDE. Cela peut nécessiter des mesures positives contre une situation d'inégalité de fait.<sup>379</sup>

L'art. 6 CDE reconnaît à tout enfant un droit à la vie, à la survie et au développement. Les Etats doivent offrir un cadre de vie qui respecte la dignité humaine et qui garantisse un développement global de l'enfant.<sup>380</sup> Les mêmes risques et facteurs de protection qui ont des conséquences sur le droit à la vie, à la survie et au développement ont également des conséquences sur le droit à la santé selon l'art. 24 CDE. Ces facteurs comprennent en particulier le statut socioéconomique et le lieu de séjour de l'enfant.<sup>381</sup> L'art. 24 CDE pose de hautes exigences aux Etats parties pour garantir que tous les enfants aient accès aux soins médicaux de base en tenant compte en particulier des régions et des groupes de population insuffisamment desservis.<sup>382</sup> Une nourriture adéquate et un contrôle approprié de la croissance dans la tendre enfance font partie des mesures particulièrement importantes pour la mise en œuvre du droit à la santé.<sup>383</sup>

Selon l'art. 28 CDE, les enfants ont droit à l'éducation et en particulier à l'accès gratuit à l'école primaire et aux écoles secondaires. Ce droit est aussi mentionné à l'art. 26

<sup>376</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale No. 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par.1), 29 mai 2013, ch. 18 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14_fr.pdf).

<sup>377</sup> Idem, ch. 37, 39.

<sup>378</sup> Idem, ch. 75.

<sup>379</sup> Idem, ch. 41.

<sup>380</sup> Idem, ch. 42.

<sup>381</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17 avril 2013, ch. 16-17 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc).

<sup>382</sup> Idem, ch. 28.

<sup>383</sup> Idem, ch. 45.

de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'art. 22 CSR exige que les enfants réfugiés aient les mêmes droits que les indigènes en ce qui concerne l'enseignement primaire et qu'ils aient un traitement au moins aussi favorable que les étrangers en général se trouvant dans la même situation en ce qui concerne les autres écoles.

Le droit de bénéficier de la sécurité sociale (art. 26 CDE) est étroitement lié à ces droits. Selon l'art. 26 CDE, les Etats parties reconnaissent le droit aux prestations de la sécurité sociale et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale. Selon l'art. 27 CDE, ils reconnaissent en outre le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel moral et social. Tous les enfants ont aussi droit au repos et aux loisirs, dont le droit de se livrer à des jeux et à toute activité récréative propre à leur âge (art. 31 CDE). Sans ces possibilités, l'enfant ne peut pas se rétablir de ses atteintes physiques et psychiques. Ce droit aussi doit être accordé sans discrimination aux enfants qui vivent dans la rue, dans la pauvreté ou dans des conditions dangereuses et expressément aussi aux enfants requérants d'asile et aux enfants réfugiés.<sup>384</sup> Les Etats parties doivent offrir à ces derniers de manière générale une protection appropriée et une aide humanitaire dans la réalisation de leurs droits (art. 22 CDE).

Selon son art. 37 let. a, la CDE interdit qu'un enfant soit soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon l'art. 19 CDE, les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalité physique ou mentale, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle. La notion de violence comprend également toute forme de négligence comme l'absence de protection contre la souffrance ou la non-satisfaction des besoins élémentaires en nourriture appropriée, logement adéquat, vêtements convenables et soins médicaux de base. La négligence de nature psychique comprend aussi des situations où l'enfant est exposé à des abus de drogue ou d'alcool et à des situations de violence.<sup>385</sup> Selon l'art. 39 CDE, les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette réadaptation et cette réinsertion doivent se dérouler dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

Les conditions de vie des enfants dans les maisons occupées et dans les abris d'urgence en Italie mettent en danger leur sécurité, santé et développement physiques et psychiques. En les laissant dans cette situation ou en séparant les enfants de leurs parents, l'Italie viole le principe de la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle ne respecte pas non plus ses obligations positives, découlant de la

<sup>384</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale No. 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31), 17 avril 2013, ch. 13, 16, 23 et 26 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc).

<sup>385</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale No. 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, 18 avril 2011, ch. 4 et 20 : <file:///C:/Users/sfhbarr/AppData/Local/Temp/4/G1142388.pdf>.

CDE, de protéger spécifiquement les enfants requérants d'asile et réfugiés. Compte tenu de l'inégalité de fait de leur position par rapport à celle des indigènes dans le domaine de l'aide sociale, des mesures systématiques d'amélioration devraient être spécialement indiquées lorsque des enfants sont concernés.

## 10.7 Familles

### 10.7.1 Séparation des familles

La problématique de la séparation systématique des familles à Milan semble s'être atténuée avec le transfert du système Morcone dans le SPRAR.

Il arrive toutefois que les centres n'accueillent que la mère et les enfants et pas le père.

L'art. 8 CEDH garantit le droit au respect de la vie familiale. Ce droit ne peut être limité que si la restriction se fonde sur une base légale et s'avère nécessaire dans une société démocratique pour la sécurité nationale ou publique, pour le bien-être économique du pays, pour le maintien de l'ordre, pour la prévention d'infractions pénales, pour la protection de la santé publique ou de la moralité publique ou pour la protection des droits et des libertés d'autrui. Selon l'art. 12 DA, l'unité de la famille doit être préservée autant que possible et la famille doit être hébergée en un lieu commun. Dans son arrêt *Tarakhe*<sup>386</sup>, la CourEDH a qualifié la séparation des familles dans le système de l'asile de contraire à l'art. 3 CEDH.

En ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection internationale, la DQ exige des Etats membres qu'ils veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue (art. 23 par. 1). Une forte proportion des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie qui doivent quitter leur lieu d'hébergement se retrouve provisoirement ou durablement sans abri. Cela arrive aussi à des familles. Les femmes et enfants trouvent parfois protection auprès d'organisations caritatives. Mais les pères n'ont guère de chance d'être hébergés avec leur femme et leur(s) enfant(s). Cependant, il existe aussi des séparations de fait en raison de la précarité de la situation dans les maisons occupées que des pères ne veulent pas faire vivre à leur famille, en essayant de la faire héberger dans d'autres endroits.

Pour se conformer à la jurisprudence de l'arrêt *Tarakhe* qui exige une garantie d'un hébergement commun des familles, le ministère italien de l'intérieur a établi une liste des places du SPRAR pour les familles qui sont transférées (ou retransférées) en Italie dans le cadre du règlement Dublin III.<sup>387</sup> La mise en pratique manque toutefois de transparence et il semble du moins douteux que les familles transférées aient effectivement accès à ces places réservées. Ces doutes paraissent d'autant plus justifiés que la liste actuelle ne comprend plus que 85 places alors que la précédente en avait 161.

<sup>386</sup> Arrêt de la CourEDH du 4 novembre 2014, *Tarakhe* vs. Suisse, n° 29217/12.

<sup>387</sup> Ministero dell'Interno, Unità Dublino, Circolare alle Unità Dublino, Oggetto: Dublin Regulation Nr. 604/2013, Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori, Roma, 15 febbraio 2016.

### 10.7.2 Difficultés du regroupement familial

En dehors des cas de séparation des familles en Italie, beaucoup de bénéficiaires d'une protection se trouvant en Italie sont séparé-e-s de fait des membres de leur famille restés dans le pays d'origine. Faute de moyens financiers et en raison de la précarité de leur situation de vie, ils et elles n'ont en effet pas la possibilité de les faire venir. Certes, la CSR ne garantit pas un droit au regroupement familial. Selon le Comité exécutif cependant, un regroupement devrait être facilité par des mesures de soutien, de telle manière que des difficultés économiques ou des problèmes de logement ne retardent pas excessivement le regroupement familial.<sup>388</sup> Comme déjà mentionné, la DQ (art. 23 par. 1) oblige les Etats membres de veiller à ce que l'unité familiale des bénéficiaires d'une protection internationale puisse être maintenue. Quant à la directive sur le regroupement familial,<sup>389</sup> elle reconnaît aux réfugié-e-s reconnu-e-s le droit au regroupement familial indépendamment de la réalisation des conditions de revenu (art. 9 à 12).

En Italie, le regroupement familial est cependant rendu impossible de fait car les bénéficiaires d'une protection ne disposeraient pas, pour la plupart, des possibilités financières pour regrouper leur famille même si le regroupement était accordé et était juridiquement possible. Cette situation est inconciliable avec les buts de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et avec les prescriptions, contraignantes pour l'Italie, de la directive sur le regroupement familial.

Cependant, il est fort probable que les perspectives de vie ne s'améliorent pas après un regroupement familial et que la situation des personnes regroupées multiplie le risque de possibles violations du droit de la part de l'Etat.

### 10.8 Obligation de clarifier

Le règlement Dublin III (RD III)<sup>390</sup> prévoit une obligation pour les Etats membres d'examiner la situation dans l'Etat membre responsable (considérant 19 du préambule). Dans cette idée, il est aussi prévu de renforcer le droit d'être entendu : dans le cas normal, les requérant-e-s d'asile doivent être informé-e-s sur le système Dublin lors d'un entretien personnel et avoir l'occasion de s'exprimer sur l'état de fait pertinent (art. 5). Dans leurs arrêts de principe concernant la Grèce, la CourEDH et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont insisté sur l'obligation étatique de clarifier la situation. Dans son arrêt *M.S.S.*, la CourEDH a relevé que la situation en Grèce devait être connue des autorités belges en raison des nombreux rapports sur le sujet. Dans ces conditions, on ne saurait attendre du recourant qu'il supporte tout le fardeau de la preuve. Au vu des informations existantes, les autorités belges ne pouvaient donc pas simplement admettre que le requérant d'asile serait traité d'une manière conforme à la CEDH en cas de transfert en Grèce. Elles auraient dû au contraire

<sup>388</sup> ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, ch. 9 : [www.unhcr.org/41b041534.html](http://www.unhcr.org/41b041534.html).

<sup>389</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

<sup>390</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

clarifier dans quelle mesure les normes juridiques sont mises en œuvre dans la pratique grecque.<sup>391</sup> De son côté, la CJUE a retenu que les Etats membres doivent renoncer à un transfert dans l'Etat responsable s'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil de ce pays permettent sérieusement d'admettre un risque de traitement inhumain ou dégradant.<sup>392</sup> Ces principes ont été repris à l'art. 3 par. 2 RD III.

En ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile, la situation en Italie n'est pas comparable à celle que connaît la Grèce. Néanmoins, les constatations sur place, de nombreux rapports ainsi que des décisions judiciaires, en particulier de tribunaux allemands, laissent encore apparaître des indices de défaillances systémiques dans l'accueil des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie.<sup>393</sup> Beaucoup de tribunaux européens estiment que le système italien de l'asile, du moins dans la pratique, souffre de carences systémiques dans le domaine de l'hébergement et qu'un transfert dans ces conditions constituerait une violation de l'art. 3 CEDH et de l'art. 4 de la Charte<sup>394</sup> des droits fondamentaux.<sup>395</sup> De nombreux autres tribunaux bloquent, dans bien des cas d'espèce, des transferts Dublin vers l'Italie<sup>396</sup> ou exigent, en plus de la circulaire du ministère de l'intérieur, des garanties supplémentaires dans le sens de la jurisprudence Tarakhel.<sup>397</sup>

Les transferts de bénéficiaires d'un statut de protection en Italie sont eux aussi souvent frappés d'une interdiction judiciaire bien qu'ils ne soient pas ordonnés sur la base du règlement Dublin III. Or, selon ce que la délégation de l'OSAR a pu apprendre lors de son voyage d'investigation, la possibilité de trouver une place d'hébergement est nettement plus faible pour les bénéficiaires d'un statut de protection transféré-e-s en Italie que pour les requérant-e-s d'asile.

Compte tenu de la quantité de rapports et d'informations qui dénoncent la situation en Italie, il n'est juridiquement guère compréhensible que des Etats membres partent encore du principe que ce pays remplit l'ensemble de ses obligations ou prétendent à l'appui de leur position que les intéressé-e-s peuvent faire valoir leurs droits en Italie. Pourtant, selon la jurisprudence de la CourEDH et de la CJUE, les Etats membres sont tenus, face à une telle quantité d'informations contraires, d'examiner dans chaque cas d'espèce dans quelle situation se retrouverait la personne si elle était transférée en Italie. Comme l'ont retenu la CourEDH et la CJUE, le fardeau de la preuve de l'absence de violation du droit incombe aux autorités qui envisagent un transfert. Selon la CourEDH, au moins pour les familles, l'obligation, qui en découle, de clarifier la situation dans chaque cas particulier concerne aussi les transferts prévus vers l'Italie. Cependant, les autorités suisses en matière d'asile et celles d'autres

<sup>391</sup> CourEDH, arrêt M.S.S. contre la Belgique et la Grèce du 21 janvier 2011 (recours n° 30696/09), ch. 352, 359.

<sup>392</sup> CJUE, arrêts du 21 décembre en les causes N.S. contre Secretary of State for the Home Department et M.E. et consorts contre Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-411/10 et C-493/10, ch. 94.

<sup>393</sup> Par exemple : Tribunal administratif (TA) de Darmstadt, réf. 3 K 392/14.DA.A, arrêt du 7 janvier 2016 ; TA de Minden, réf. 10 L 314\_16.A, arrêt du 29 mars 2016 ; TA de Bayreuth, réf. B 2 K 15.30276, arrêt du 9 septembre 2015 ; TA de Nantes, réf. 1510637, arrêt du 28 décembre 2015.

<sup>394</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 (2000/C 364/01).

<sup>395</sup> TA de Darmstadt, réf. 3 K 392/14.DA.A, arrêt du 7 janvier 2016 ; TA de Minden, réf. 10 K 376/15, arrêt du 15 février 2016 ; Conseil belge en matière de litiges du droit des étrangers, réf. 144 188, décision du 27 avril 2015 et réf. 144 400, décision du 28 avril 2015.

<sup>396</sup> TA de Hannover, réf. 4 A 8072.13, arrêt du 23 mars 2016 ; TA de Minden, réf. 7 K 2642.14.A, arrêt du 17 août 2015 ; TA de Sigmaringen, réf. A 5 K 1995.15, arrêt du 13 août 2015.

<sup>397</sup> Rechtbank Den Haag, réf. NL 16.1221, arrêt du 18 juillet 2016.

Etats membres ne se conforment qu'insuffisamment à cette obligation. L'état de fait de la situation dans l'Etat responsable n'est pas suffisamment restitué. Dans les décisions sur l'asile, les autorités utilisent des considérants préérigés et généraux en ce qui concerne le respect des obligations par l'Italie, sans prendre en considération les circonstances individuelles et les risques concrets pour la personne concernée. En règle générale, les décisions ne reposent pas sur une clarification approfondie du cas particulier. C'est faire abstraction du destin personnel et de l'avenir très probablement fort pénible qui attend les personnes en question. Les arrêts *Ghezelbash*<sup>398</sup> et *Karim*<sup>399</sup> ont à nouveau changé la situation. Le tribunal qui se prononce sur une décision de transfert doit désormais examiner de manière approfondie si la détermination de l'Etat responsable est intervenue correctement. Concernant l'obligation de clarifier, la CJUE a abandonné la jurisprudence de son arrêt *Abdullahi*<sup>400</sup> et exige un examen approfondi des questions de fait et de droit. En matière de transferts en Italie, cela comprend au moins aussi l'obligation d'appliquer correctement la clause discrétionnaire et un examen détaillé de l'interdiction du transfert de l'art. 3 par. 2 RD III.

## 10.9 Recouvrement de droits en Italie

Les autorités suisses compétentes en matière d'asile relèvent souvent dans leurs décisions que les personnes concernées devraient faire valoir leurs droits vis-à-vis des autorités italiennes. C'est toutefois une possibilité qui n'est guère réaliste pour divers motifs.

Si un Etat membre ne reprend pas une directive à temps et correctement dans sa législation nationale, une indemnisation étatique peut, à certaines conditions, être réclamée pour le dommage qui en a découlé (jurisprudence *Francovich*).<sup>401</sup> Toutefois, le problème en Italie ne réside pas dans un défaut de transposition des directives de l'UE dans le droit national mais dans le manque de soutien disponible dans la pratique. Par ailleurs, une procédure pour violation du traité basée sur le non-respect des obligations à la charge des Etats membres prend nettement plus de temps qu'une même procédure fondée sur l'absence de reprise d'une directive dans le droit national. Elle n'est ainsi que rarement menée effectivement à terme par la Commission de l'UE. Même si les conditions posées par la jurisprudence *Francovich* étaient remplies, il serait pratiquement impossible d'agir par cette procédure et d'obtenir l'assistance juridique nécessaire à cet effet. En outre, les procédures administratives italiennes durent extraordinairement longtemps, grief qui a déjà été soulevé à maintes reprises contre l'Italie par la CourEDH et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.<sup>402</sup> Pour des personnes devant vivre dans les conditions les plus précaires, surmonter de tels obstacles n'est pas réalisable d'un point de vue pratique et l'accès aux prestations qui leur sont dues de par la DA et la DQ est en réalité complètement fermé.

<sup>398</sup> CJUE, arrêt *Ghezelbash* du 7 juin 2016, C-63/15.

<sup>399</sup> CJUE, *Karim*, du 7 juin 2016, C-155/15.

<sup>400</sup> CJUE, arrêt *Abdullahi*, du 10 décembre 2013, C-394/12.

<sup>401</sup> CJUE, arrêt *Andrea Francovich contre Italie et Danila Bonifaci et consorts contre Italie* du 19 novembre 1991, C-6/90 et C-9/90.

<sup>402</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6 mai 2013, ch. 66 : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249\\_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

Un obstacle supplémentaire tient à des questions financières : depuis plus de trois ans, des requêtes de requérant-e-s d'asile demandant l'assistance judiciaire gratuite sont régulièrement rejetées et jugées inadmissibles car elles ne sont pas accompagnées d'un certificat des revenus réalisés dans le pays d'origine établi par le consulat.<sup>403</sup>

## 10.10 Conclusion

Il existe, dans l'hébergement des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie, des défaillances qui résultent d'une violation systématique des droits des requérant-e-s d'asile découlant de la DA et de la DQ. L'Italie ne respecte pas dans son entier ses obligations prévues par l'acquis de l'UE en matière d'asile. Elle ne se conforme pas non plus à ses obligations concernant d'une part l'information des intéressé-e-s au sujet de l'accès aux soins médicaux et, d'autre part, la prise en considération des besoins des personnes particulièrement vulnérables. De plus, les droits de l'enfant selon la CDE, le droit à l'unité de la famille selon la CEDH et le droit de l'UE sont insuffisamment respectés. Quant au manque de soutien apporté aux requérant-e-s d'asile et aux bénéficiaires d'une protection, il peut devenir constitutif d'une violation de l'art. 3 CEDH. Si cette situation de fait ne suffit pas à leur faire reconnaître l'existence de défaillances systématiques qui affectent le système italien d'hébergement dans son entier, les autorités et tribunaux appelés à se prononcer sur des transferts doivent au moins examiner avec diligence et au cas par cas si les droits des intéressé-e-s sont bafoués. C'est dire que les autorités qui envisagent un transfert ont un devoir de clarification concrète et individuelle. Or, cette tâche n'est souvent pas accomplie dans des cas particuliers. Enfin, les Etats membres ne sauraient se libérer de leurs obligations de vérification en arguant que les personnes concernées peuvent faire valoir elles-mêmes leurs droits en Italie car cette possibilité n'est absolument pas réaliste.

## 11 Recommandations

Le système Dublin doit garantir que toute personne puisse présenter une demande d'asile dans l'espace européen et que cette demande soit examinée de manière appropriée. Il doit en outre empêcher que les requérant-e-s d'asile déposent des demandes d'asile dans plusieurs Etats. Un tel système commun ne peut cependant fonctionner que si les Etats membres connaissent des conditions de procédure et d'accueil comparables et respectent les critères arrêtés en commun.

Si la responsabilité de procéder à l'examen d'une demande d'asile revient à l'Italie selon le règlement Dublin III, il faut que ce pays offre aux requérant-e-s d'asile un système d'asile et d'accueil adéquat. Tant que tel n'est pas le cas, comme le montre en détail le présent rapport, les autres Etats membres de Dublin doivent prendre dûment en considération cet état de fait.

---

<sup>403</sup> Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, octobre 2015, p. 24.

Sur la base des résultats du voyage d'investigation et de l'analyse juridique des faits établis, l'OSAR adresse les recommandations suivantes aux autorités suisses compétentes en matière d'asile ainsi qu'à celles des autres Etats membres de Dublin qui, après lecture du présent rapport, ne reconnaissent pas l'existence de défaillances systémiques dans le système italien de l'asile dans son entier :

1. Dans chaque cas d'espèce, il faut déterminer concrètement ce qui se passerait pour la personne en cas de transfert en Italie. Dans cet examen, la situation des personnes vulnérables ainsi que des femmes et familles avec enfant(s) doit être particulièrement prise en considération.
2. Dans les cas où, selon l'arrêt *Tarakhel contre la Suisse* de la CourEDH, des garanties doivent être obtenues auprès des autorités italiennes, il faut veiller attentivement à ce que ces garanties soient à la fois individuelles et concrètes. De l'avis de l'OSAR, la liste établie par le ministère italien de l'intérieur est insuffisante. L'existence de garanties est une condition matérielle de l'admissibilité du transfert et non une modalité de sa mise en œuvre et les personnes concernées doivent avoir l'occasion de s'exprimer sur ce point avant la décision.
3. En raison des possibilités très limitées offertes par l'Italie pour les personnes atteintes psychiquement, une garantie individuelle d'un hébergement adéquat et d'un traitement également adéquat, comprenant la traduction, doit être obtenue lorsque le transfert d'une telle personne est envisagé. L'existence de cette garantie est une condition matérielle de l'admissibilité du transfert et non une modalité de sa mise en œuvre et les personnes concernées doivent avoir l'occasion de s'exprimer sur ce point avant la décision.
4. Si l'examen du cas d'espèce révèle qu'après un transfert en Italie, la personne concernée n'obtiendrait aucun soutien et n'aurait pas la possibilité d'accéder à une autonomie économique, il faut entrer en matière sur la demande d'asile et l'examiner sur le plan matériel. Cette recommandation concerne en particulier les personnes déjà au bénéfice d'un statut de protection en Italie. Toutefois, une entrée en matière directe est aussi indiquée s'il est manifeste, dans le cas d'un-e requérant-e d'asile, qu'il ou elle se retrouverait sans abri après l'obtention d'un statut de protection.
5. Si, après un examen approfondi, un transfert en Italie est jugé admissible dans un cas d'espèce, il faut, comme prévu dans le RD III, transmettre à temps – et pas seulement au lieu d'arrivée – aux autorités italiennes toutes les informations nécessaires sur les besoins spécifiques de la ou des personnes concernées et en particulier sur ses ou leurs besoins médicaux.<sup>404</sup>
6. Si, après un examen approfondi, un transfert en Italie est jugé admissible dans un cas d'espèce, il est nécessaire de respecter le principe de la proportionnalité dans l'exécution de cette mesure. Il faut en particulier donner la possibilité à la ou aux personnes transférée-s de partir de manière autonome. De manière générale, les autorités compétentes devraient renoncer à des transferts forcés débutant par une interpellation policière en nombre, sans préavis et au milieu de la nuit, au lieu

---

<sup>404</sup> Art. 31 et 32 RD III.

d'hébergement. De tels agissements peuvent entre autre créer un (nouveau) traumatisme.

7. Si, après un examen approfondi, un transfert est jugé admissible dans un cas d'espèce, il faut informer les personnes concernées des modalités de cette mesure. Il est par exemple indiqué qu'elles emportent leurs documents importants et leurs médicaments dans leur bagage à main ; si elles ont des problèmes de santé, il est judicieux de leur remettre suffisamment de médicaments pour quelques semaines et qu'elles aient avec elles leur éventuel dossier médical – si possible traduit au moins en anglais – pour garantir, au-delà des exigences du RD III qui ne prévoit que la transmission de données médicales à l'Etat d'accueil, que les personnes concernées soient elles aussi en possession des documents correspondants.

## 12 Conclusion

Le système italien d'hébergement présente encore des défaillances systémiques. Le nombre de places qu'il comporte a certes considérablement augmenté mais il reste très insuffisant, en particulier face à la forte multiplication du nombre de personnes qui devraient être hébergées.

La majeure partie des places se trouvent dans les CAS. Toutefois, ces centres ne sont la plupart du temps en service que pour une période limitée avant d'être refermés ; par ailleurs, leurs gérants n'ont souvent pas d'expérience dans le domaine de l'asile et de la prise en charge (par exemple, des hôteliers). D'où une qualité très variable d'un centre à l'autre, ce qui fait douter de l'adéquation et de la durabilité du système.

Il existe un fort déséquilibre entre les disponibilités des systèmes de premier et de second accueil (environ 80% des places en premier accueil contre 20% en second). Il manque de places en particulier pour les bénéficiaires d'une protection, alors que c'est précisément ces personnes qui auraient besoin de l'aide à l'intégration du système du second accueil pour accéder à l'autonomie.

Dès que les capacités d'hébergement d'un centre d'un certain niveau d'accueil sont épuisées, cela charge de manière accrue les autres centres et engendre un effet domino. Actuellement, les centres du SPRAR sont surchargés. Il s'ensuit que de nombreuses personnes restent hébergées plus longtemps que prévu dans les centres de premier accueil qui sont toutefois conçus pour de courts séjours et qui ne proposent donc pas de mesures d'intégration ou d'autres prestations semblables. Lorsqu'une personne reçoit la décision définitive concernant sa demande d'asile alors qu'elle se trouve encore dans un centre de premier accueil, elle doit le quitter. Elle peut à la rigueur aller dans un centre du SPRAR pendant encore six mois – pour autant qu'il y ait une place disponible. Lorsque la décision définitive sur l'asile est reçue dans un centre du SPRAR, la durée de séjour peut se prolonger de six mois. Comme le système d'hébergement italien offre nettement moins de places dans le second accueil que dans le premier, il y a impasse et le système ne peut plus répondre à la demande, en particulier lorsque les arrivées se multiplient.

Les personnes les plus touchées par les défaillances de l'hébergement sont celles qui ont obtenu un statut de protection. Elles ne reçoivent plus aucun soutien et sont livrées à elles-mêmes. Seules celles qui sont hébergées dans un centre sont également nourries par l'Etat. Les autres doivent compter sur les institutions de bienfaisance qui distribuent à manger dans les villes. En raison du taux de chômage élevé, les chances de trouver un travail régulier sont moindres.

D'éventuelles places d'hébergement après épuisement du système officiel d'accueil relevant de l'asile ne sont en règle générale que des solutions momentanées et se résument souvent en des places dans des abris d'urgence ouverts à toute la population indigente en Italie. Cependant, ces places ne peuvent de loin pas couvrir tous les besoins. C'est dire qu'il est hautement probable qu'au plus tard après la fin de leur procédure d'asile, les personnes transférées en Italie soient exposées à une vie indigne de sans-abri sans perspective d'avenir. Dans une telle situation, leur quotidien est déterminé par la satisfaction des besoins les plus élémentaires : faire la queue pour un bon de nourriture auprès d'une ONG ou d'une Eglise ou pour un sandwich, rechercher un endroit pour dormir la nuit, chercher une possibilité de se laver. Dans les grandes villes, les personnes concernées doivent parcourir de grandes distances à cet effet, soit resquillant, soit à pied pendant des heures, souvent avec de jeunes enfants. Dans de telles circonstances, une intégration dans la société italienne est pratiquement impossible. Elle l'est d'autant plus pour les personnes vulnérables comme les enfants et les familles monoparentales et les autres personnes aux besoins particuliers, dont les possibilités d'intégration sont encore plus fortement réduites. Cependant, parce qu'ils se trouvent dans le groupe de population le plus touché par le chômage, les jeunes hommes ne peuvent guère non plus trouver un emploi ni se débrouiller de manière autonome.

Au sujet des garanties individuelles exigées dans l'arrêt *Tarakhel contre la Suisse* de la CourEDH, il peut être précisé que la circulaire comprenant la liste des places indiquées par le SPRAR ne saurait constituer une garantie suffisamment individuelle. Les Etats qui transfèrent des familles en Italie ne devraient pas s'en contenter, mais au contraire procéder à d'autres clarifications. En effet, il n'est pas indiqué de manière suffisamment transparente quelles places sont concrètement réservées aux personnes transférées ni si les familles obtiennent effectivement une de ces places et y sont hébergées. Dans la pratique, les interactions ne semblent du reste pas non plus fonctionner sans faille pour d'autres catégories de personnes. Au vu des graves défaillances du système italien d'hébergement à divers niveaux, l'examen de chaque cas particulier nécessite au moins une instruction approfondie.