

## Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie

**Rapport sur la situation des requérant-e-s d'asile,  
des réfugié-e-s et des bénéficiaires d'une protec-  
tion subsidiaire ou humanitaire, et plus spéciale-  
ment sur les personnes de retour en Italie dans le  
cadre du système de Dublin**

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Suisse

The law students' legal aid office, Juss-Buss, Norvège



Weyermannsstrasse 10  
Case postale 8154  
CH-3001 Berne

Pour les colis:  
Weyermannsstrasse 10  
CH-3008 Berne

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

info@osar.ch  
www.osar.ch

CCP 30-16741-4  
**Compte dons**  
CCP 30-1085-7

Berne et Oslo, mai 2011

Information sur les organisations impliquées:

**OSAR:** L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR est une organisation politiquement et confessionnellement neutre à but non lucratif qui défend les droits des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s. C'est l'association faitière des œuvres d'entraide reconnues s'occupant de réfugié-e-s en Suisse, soit Caritas, l'Entraide Protestante Suisse (EPER), l'Organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO), l'Union suisse des comités d'entraide juive (USEJ) et la section suisse d'Amnesty International. En tant qu'organisation experte, elle participe à la consultation politique relative à la législation sur l'asile et sur l'immigration. L'OSAR prodigue également des conseils juridiques et coordonne le réseau suisse de consultation. En outre, elle forme et coordonne les représentant-e-s des œuvres d'entraide qui participent en tant qu'observateurs/trices neutres aux auditions menées dans la procédure d'asile. L'OSAR observe systématiquement la législation sur l'asile et son application par les autorités, établit des rapports d'information sur les pays de provenance et s'occupe activement de formation et de sensibilisation du public.


**Juss-Buss:** Juss-Buss est un centre d'assistance juridique géré par des étudiants de la Faculté de droit de l'université d'Oslo. Créé en 1971, il fournit une aide juridique à des personnes n'ayant pas accès à une assistance juridique étatique. Il suit environ 5000 cas par année. En outre, il est actif dans les révisions législatives, la recherche et la formation.

**Remerciements spéciaux:** nous souhaitons exprimer notre gratitude à tous les experts et toutes les expertes et personnes officielles au service des autorités italiennes compétentes en matière d'asile, représentants et représentantes du HCR, d'ONG italiennes et requérant-e-s d'asile qui nous ont généreusement consacré de leur temps pendant notre visite en Italie. Nous les remercions de leur accueil chaleureux et de leur volonté de partager avec nous des informations sur la situation en Italie. Felicina Proserpio a été une ressource inestimable pour nous aussi bien en Italie que lors de la rédaction du présent rapport.

Nous sommes reconnaissantes à Susanne Bolz, responsable du Centre de Ressource Protection de l'OSAR pour l'analyse juridique et pour son soutien pendant la phase de rédaction. Nos remerciements vont aussi à Ingwald Bertelsen de l'Organisation norvégienne en faveur des requérant-e-s d'asile (NOAS) pour sa précieuse collaboration dans notre mission en Italie et les conseils fournis pendant la rédaction. Juss-Buss remercie enfin l'association des avocat-e-s norvégien-ne-s de son soutien financier pour le voyage en Italie. L'OSAR remercie l'Entraide Protestante Suisse (EPER) pour le soutien financier reçu du Fonds des droits humains de la FEPS.

## Impressum

### EDITEURS

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR  
CP 8154, 3001 Berne, Suisse  
Tél. +41 031 370 75 75  
Fax +41 031 370 75 00  
E-mail: info@osar.ch  
Internet: www.osar.ch

Dons: CCP 30-1085-7

Juss-Buss  
Arbinsgate 7, 0253 Oslo, Norvège  
Tél. +47 22 84 29 00  
Fax +47 22 84 29 01  
E-mail: leder@jussbuss.no  
Internet: www.jussbuss.no

Dons: merci de nous contacter par téléphone ou E-mail.

### AUTEURES

Christina von Gunten, OSAR; Maria Pitz Jacobsen, Ida Jordal, Juss-Buss

### CHEFFE DE PROJET

Muriel Trummer, OSAR


### PHOTOS

Shirin Shahidi

### VERSIONS

Anglaise, allemande, française

### COPYRIGHT

© 2011  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, Juss-Buss, Oslo.  
Copie et reproduction autorisées avec mention de la source.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1	Partenaires du projet.....	1
1.2	But: pourquoi un besoin d'évaluation? .....	1
1.3	Entretiens et partenaires coopérant-e-s .....	2
1.4	Principaux problèmes en bref .....	4
1.5	Faits et chiffres .....	8
1.5.1	Immigration en Italie avant la coopération de Dublin .....	8
1.5.2	Requérant-e-s d'asile en Italie sous le régime de la convention de Dublin/du règlement Dublin II .....	8
<b>2</b>	<b>La procédure d'asile italienne .....</b>	<b>9</b>
2.1	Accès au territoire.....	9
2.2	Dépôt d'une demande – accès à la procédure.....	10
2.2.1	Comment demander l'asile en Italie.....	10
2.2.2	Procédure pour demander l'asile .....	11
2.2.3	Enregistrement formel: la verbalisation .....	12
2.3	Evaluation et décisions .....	13
2.3.1	Audition devant la commission territoriale .....	13
2.3.2	La décision de la commission.....	14
2.4	Appels .....	15
2.4.1	Délais.....	15
2.4.2	Effet suspensif et renvoi .....	15
2.5	Renouvellement des permis de séjour .....	16
2.6	Assistance juridique .....	17
2.7	Personnes de retour selon Dublin.....	17
<b>3</b>	<b>Accueil et intégration pendant la procédure .....</b>	<b>19</b>
3.1	Introduction.....	19
3.2	La phase précédant la verbalisation .....	20
3.2.1	Hébergement.....	20
3.2.2	Prestations sociales.....	21
3.3	La période suivant la verbalisation .....	21
3.3.1	Hébergement.....	21
3.3.2	Soins de santé.....	26
3.3.3	Travail.....	29
3.3.4	Programmes en matière d'éducation et d'intégration.....	29
<b>4</b>	<b>Intégration et soutien gouvernemental après la reconnaissance .....</b>	<b>30</b>
4.1	Introduction.....	30
4.2	Droits liés à différentes formes de protection internationale .....	31
4.2.1	Formes de protection internationale .....	31
4.2.2	Statut de réfugié-e .....	31
4.2.3	Protection subsidiaire .....	31
4.2.4	Motifs humanitaires .....	32
4.3	Intégration .....	32

4.3.1	Travail.....	33
4.3.2	Hébergement.....	33
4.3.3	Accès aux soins de santé .....	35
4.3.4	Assistance sociale .....	35
<b>5</b>	<b>Requérant-e-s d'asile débouté-e-s.....</b>	<b>36</b>
<b>6</b>	<b>Procédure d'asile et conditions d'accueil à la lumière du droit européen et international des réfugié-e-s .....</b>	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>42</b>

# 1 Introduction

## 1.1 Partenaires du projet

Une délégation mixte de trois ONG (OSAR de Suisse, Juss-Buss et NOAS de Norvège) s'est rendue en Italie du 15 au 24 septembre 2010 pour y examiner la procédure et les conditions d'accueil des requérant-e-s d'asile. La délégation a mis l'accent sur la situation des requérant-e-s d'asile renvoyé-e-s en Italie dans le cadre du règlement Dublin II. Elle était accompagnée par Felicina Proserpio, juriste italienne travaillant à Bâle (Suisse) pour le Centre Scalabrini de recherches sur la migration, qui a également eu le rôle d'interprète. Elle a concentré ses investigations dans les villes de Rome, de Milan et de Turin. Une deuxième mission a été entreprise par la NOAS du 2 au 13 décembre 2010 pour compléter les recherches à Turin et Rome. Le présent rapport a été établi par Juss-Buss et l'OSAR en étroite collaboration avec la NOAS dans l'échange d'informations, d'idées et de commentaires. La NOAS a cependant publié son propre rapport en avril 2011.<sup>1</sup>

## 1.2 But: pourquoi un besoin d'évaluation?

La Norvège et la Suisse sont toutes deux des membres associés des accords de l'UE de Schengen et Dublin. La Norvège est devenue membre de la coopération de Dublin en 2001 alors que le règlement Dublin II a été adopté pour remplacer la convention de Dublin. Pour la Suisse, le règlement Dublin II est entré en vigueur le 12 décembre 2008.

De loin le plus grand nombre des requérant-e-s d'asile arrivant en Norvège et en Suisse ont voyagé par l'Italie ou déposé une demande d'asile dans ce pays. L'Italie est ainsi le pays le plus important de ce qu'on appelle la procédure de sortie de Dublin pour la Suisse et un des principaux pour la Norvège.

Presque la moitié des requêtes de reprise ou de prise en charge de requérant-e-s d'asile dans le cadre du règlement Dublin II, que la Suisse a présentées en 2009 et 2010 ont été adressées à l'Italie: 5048 cas (équivalant au 42 %). Pendant ces deux années, 2237 personnes au total ont été renvoyées vers l'Italie, ce qui signifie que 48 % de la totalité des étrangers/ères ayant dû quitter la Suisse dans le cadre du système de Dublin ont dû retourner en Italie.

De nombreux requérant-e-s se plaignent d'avoir vécu dans des conditions d'accueil insupportables en Italie, spécialement au niveau de l'hébergement et de l'assistance sociale. Face à ces témoignages convergents de nombreux de leurs client-e-s, les mandataires de requérant-e-s exposé-e-s à un transfert vers l'Italie dans le cadre de la procédure de Dublin se sont montrés de plus en plus inquiets au sujet de la situation déplorable que rencontreraient une fois encore celles et ceux qui seraient renvoyé-e-s dans ce pays. En outre, des client-e-s ont pris contact avec leurs mandataires après leur transfert en Italie pour les informer qu'ils ou elles manquaient effectivement d'une assistance suffisante et qu'ils ou elles vivaient dans la rue.

---

<sup>1</sup> The Norwegian Organization for Asylum Seekers, The Italian approach to asylum: System and core problems, avril 2011: [www.noas.org/](http://www.noas.org/).

Sur la base de ces informations, les trois organisations impliquées ont partagé l'opinion qu'il pourrait y avoir une raison de croire que les droits humains des requérant-e-s d'asile sont violés en raison de conditions d'accueil insuffisantes, de soins médicaux déficients et du manque d'aide à l'intégration en Italie. Le but de la mission d'inspection en Italie était ainsi de mieux comprendre la situation italienne et d'éclaircir les problèmes allégués par des requérant-e-s d'asile étant passé-e-s par l'Italie.

### 1.3 Entretiens et partenaires coopérant-e-s

La délégation remercie tout spécialement les organisations et autorités suivantes de leurs précieuses informations et de leur aimable coopération pendant les missions en Italie:

#### A Rome:

- Caritas Rome, Via delle Zoccolette 19, Ngô Lê Quyên, directeur, Caterina Boca, conseillère juridique, 15 septembre 2010 (Caritas Rome)
- Organisation Asinitas, Casa della Memoria e della Storia, Via di San Francesco di Sales 5, Alessandro Triulzi, directeur, et autres, 15 septembre 2010 (Asinitas)
- Rencontre au Centro Enea, Via di Boccea 530: présent-e-s: Préfecture de Rome, Paola Varvazzo / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome, Valentina Tortorella, conseillère juridique / Centro Enea, Rosa Perrotta, cheffe du centre d'accueil / Unité Dublin de Norvège, Siv Jacobsen, conseiller, 16 septembre 2010 (Centro Enea)
- Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome, 320 Via dell'Aeroporto di Fiumicino, Rome, Valentina Tortorella, conseillère juridique, Salih Haj, interprète, décembre 2010 (Arciconfraternità)
- Association d'Etudes Juridiques sur l'Immigration, Via Valadier 39, Salvatore Fachile, avocat, décembre 2010 (ASGI)
- Servizio Centrale SPRAR, Via dell'Arco di Travertino 11, Lucia Iuzzolini et autres, 16 septembre 2010, décembre 2010 (SPRAR)
- Cittadini del Mondo, Ambulatorio, Donatella D'Angelo, médecin, 16 septembre 2010 (Cittadini del Mondo)
- Médecins sans frontières Italie, Via Volturno 58, Rolando Magnano, chef de mission en Italie, décembre 2010 (Médecins sans frontières Italie)
- ROMANINA, visite du squat avec des médecins de Cittadini del Mondo, échanges avec divers-e-s requérant-e-s d'asile, dont des personnes vulnérables, 16 septembre 2010 (Cittadini del Mondo)
- Ambassade de Norvège, Via Roma 121, Arne Gjermundsen, conseillère ministérielle, septembre 2010, décembre 2010 (Ambassade de Norvège)

- Save the Children Italie, Via Volturno 58, Lara Olivetti, conseillère juridique, programme du département juridique, et Stefania De Nicolais, travailleuse sociale et avocate, 16 septembre 2010, décembre 2010 (Save the Children)
- Associazione Virtus Italia Onlus, Via Donato Menichella 146, visite du centre d'accueil de Bassa soglia pour mineur-e-s non accompagné-e-s et d'une «Casa Famiglia» pour mineur-e-s non accompagné-e-s, Comunità Kairos, Viviana Violante, thérapeute psychologue pour mineur-e-s y compris requérant-e-s d'asile non accompagné-e-s, 17 septembre 2010 (Virtus Italia Onlus)
- Sant'Egidio, Piazza Sant'Egidio 3/a, Cecilia Pani, 18 septembre 2010, (Sant'Egidio)
- CIR, Consiglio Italiano per i Rifugiati, Via del Velabro 5/A, Maria de Donato, directrice, Daniela Di Rado, conseillère juridique, 20 septembre 2010 (CIR)
- Questura de Rome, Ufficio Immigrazione, Via T. Patini, Franca Zappacosta, inspectrice cheffe, 20 septembre 2010 (Questura de Rome)
- Associazione Centro Astalli (Jesuit Refugee Service), Via del Collegio Romano 1, Donatella Parisi, conseillère en communication, 20 septembre 2010 (Centro Astalli)
- HCR Italie, Via A. Caroncini 19, Jürgen Humburg, assistant de protection, 21 septembre 2010 (HCR)
- MEDU, medici per i diritti umani, Via dei Zeno 10, Rosely Petri, coordinatrice, 21 septembre 2010 (MEDU)
- Rencontre de requérant-e-s d'asile, réfugié-e-s et mineur-e-s non accompagné-e-s dans la rue avec des représentant-e-s des MEDU, dans le cadre du projet «un camper per i diritti», 21 septembre 2010
- Accompagnement de représentant-e-s de Sant'Egidio lors d'une distribution de nourriture à des réfugié-e-s et requérant-e-s d'asile devant une gare ferrovière dans un faubourg de Rome, 21 septembre 2010

#### **A Milan:**

- SAI, Servizio Accoglienza Immigrati di Milano, Caritas Ambrosiana, Via Galvani 16, Luca Bettinelli, avocat, Daniela Varisco, conseillère, et Giuditta Oppizzi, avocate, 22 septembre 2010 (Caritas Milan)
- Caritas Milan Ambrosiana, Aéroport Malpensa Varese Milan, Daniela Varisco, conseillère, décembre 2010
- Maria Cristina Romano, membre de l'Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI) et d'European Legal Network on Asylum (ELENA), coordinatrice pour l'Italie, avocate, 22 septembre 2010 (coordinatrice Elena)
- Naga-har, lieu de rencontre pour requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s, Via Grigna 24, Elisa Morellini, 23 septembre 2010 (Naga-har)

- Municipalité de Milan, Servizi dell'ufficio Stranieri, Via Edolo 19, Giancarla Boreatti, en charge de l'Ufficio Stranieri, Angeli Patrizia et autres, 23 septembre 2010 (Municipalité de Milan)

#### A Turin:

- Municipalité de Turin, Corso Novara 96, Roberto Samperi, chef du service des étrangers, 22 septembre 2010 (Municipalité de Turin)
- Ufficio Pastorale Migranti, Via Ceresole 42, Cristina Molfetta, anthropologue culturelle, 22 septembre 2010 (UPM)
- Préfecture de Turin, Marita Bevilacqua, sous préfète en charge de la police de l'immigration, 23 septembre 2010 (Préfecture of Turin)
- Mosaico et divers projets coordonnés par des ONG, Via S. Secondo 31, Berthin Nzonza, présidente, médiatrice culturelle, Zahra Osman Ali, médiatrice culturelle, Kibeida Yagoub, médiatrice culturelle, Edwin Ogiesoba, médiatrice culturelle, Michelle Manocchi, assistante, Elena Evangelisti, assistante, Magda Bolzoni, assistante, 23 septembre 2010, décembre 2010 (Mosaico)
- Il Punto di Domande, centre d'orientation pour réfugié-e-s, projet UPM, Via Riberi 2, Mirtha Sozzi, conseillère, Laura Braga, conseillère, Silvia Pescivolo, conseillère, 24 septembre 2010 (Il Punto di Domande)
- Questura de Turin, Corso Vinzaglio 10, Raffaella Fassone, responsable des procédures d'expulsion, 6 décembre 2010 (Questura de Turin)
- Regione Piemonte, Département de l'immigration, Corso Stati Uniti 1, Carla Martoglio, juriste, 6 décembre 2010 (Regione Piemonte, Département de l'immigration)
- Associazione di animazione interculturale (ASAI), Via Sant'Anselmo 27/e, Sergio Durando, président, Elena Rossetto, cheffe de projet, Danila Lusso, cheffe de projet, et autres, 6 décembre 2010 (ASAI)
- Cooperativa Orso, Via Morgari 14, Simona Sartori, 6 décembre 2010 (Cooperativa Orso)
- Rencontre de réfugiés afghans et d'interprètes, septembre 2010, décembre 2010

## 1.4 Principaux problèmes en bref

Ces dernières années, l'Italie a été submergée par un grand nombre de requérant-e-s d'asile arrivant sur son territoire. Bien que les autorités italiennes se soient efforcées d'appliquer le système de Dublin de manière plus systématique que les années précédentes,<sup>2</sup> l'Italie reste responsable d'un grand nombre de cas même si

---

<sup>2</sup> Dans le premier rapport annuel de la Commission de l'UE sur EURODAC, on constate que 20 à 23 jours s'écoulent avant que les autorités italiennes transfèrent les empreintes digitales dans la base

des personnes ayant demandé l'asile ont à nouveau quitté le pays. Spécialement depuis que la Suisse a commencé à participer à la procédure de Dublin, l'Italie a été confrontée à une quantité énorme de requérant-e-s d'asile et d'étrangers/ères pour lesquel-le-s des requêtes de reprise ou de prise en charge ont été présentées. Le bureau italien de Dublin admet ouvertement qu'il n'arrive pas à traiter toutes les requêtes en temps utile<sup>3</sup> et qu'il travaille sous forte pression.

C'est un fait que l'Italie peine encore à fournir des installations pour accueillir correctement tou-te-s les requérant-e-s comme prescrit par la directive sur les conditions d'accueil<sup>4</sup>. Les requérant-e-s courent le risque de se voir refuser l'accès aux droits garantis par l'acquis de l'UE en matière d'asile pendant toutes les phases de la procédure d'asile et dans le système prévu en matière d'intégration.

En conséquence, un grand nombre de requérant-e-s d'asile quitte l'Italie après y avoir demandé l'asile. En arrivant dans d'autres pays européens, ils ou elles décrivent l'accueil incorrect qui leur a été réservé en Italie après le dépôt de leur demande d'asile. Un autre groupe qui quitte l'Italie est celui des personnes y ayant obtenu l'asile ou été mis au bénéfice d'une protection subsidiaire ou d'un permis humanitaire. Il s'avère que ces personnes choisissent néanmoins souvent de quitter l'Italie en raison des difficultés rencontrées en matière d'aide financière et de soutien à l'intégration.

Les principaux problèmes du système italien sont dus au fait que le système d'accueil n'est pas adapté au nombre des requérant-e-s. En théorie, après un court séjour dans un centre d'accueil et d'enregistrement (les CARA<sup>5</sup> sont conçus pour une période d'identification et abritent jusqu'à 1000 requérant-e-s; au total, environ 2000 places sont disponibles), les requérant-e-s d'asile devraient être transféré-e-s dans des autres centres, plus petits, pour la procédure, lesquels offrent des mesures d'intégration et de meilleures conditions d'hébergement (centres du SPRAR<sup>6</sup> avec environ 3000 places disponibles<sup>7</sup>). Théoriquement, les requérant-e-s d'asile qui ont obtenu un statut devraient être capables de se suffire à eux/elles-mêmes après le séjour dans un tel centre (qui dure normalement jusqu'à six mois). La loi italienne autorise les requérant-e-s d'asile à travailler après six mois.

---

de données d'EURODAC. La Commission est préoccupée par le fait qu'un tel «délai dans la transmission des empreintes digitales peut réellement avoir des conséquences juridiques pour la bonne application d'EURODAC et du règlement de Dublin II»: Commission des Communautés européennes, Document de travail des services de la Commission, Premier rapport annuel à l'attention du Conseil et du Parlement européen sur les activités de l'unité centrale EURODAC, SEC (2004) 557, 5 mai 2004, p. 13:  
[www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2004/0557/COM\\_SEC\(2004\)0557\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2004/0557/COM_SEC(2004)0557_EN.pdf).

<sup>3</sup> Déclaration du vice-préfet Dr. Antonella Dinacci, responsable du bureau italien de Dublin au ministère de l'intérieur, lors d'une conférence organisée par le Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) à Rome le 27 avril 2010.

<sup>4</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 6 février 2003, L 31/18: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>.

<sup>5</sup> CARA (Centro di accoglienza per richiedenti asilo / Centre d'hébergement pour requérant-e-s d'asile).

<sup>6</sup> SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati / Système de protection pour requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s).

<sup>7</sup> SPRAR Protection System for Asylum Seekers and Refugees, Summary of the 2008–2009 Report, SPRAR Statistic for 2007, 2008 and 2009–2010, p. 7:  
[www.anci.it/Contenuti/Allegati/Abstract%202008\\_2009%20SPRAR%20report.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Abstract%202008_2009%20SPRAR%20report.pdf).

Comme le système ne fournit de loin pas assez de places au total, les autorités ne sont pas en mesure d'offrir un hébergement approprié à tou-te-s les requérant-e-s d'asile selon le schéma décrit ci-dessus. L'aide sociale (nourriture, abri, intégration, etc.) prévue dans le domaine de l'asile est liée au séjour des intéressé-e-s dans un centre, ce qui crée de graves problèmes pour celles et ceux qui n'y trouvent pas de place. En plus, le séjour dans un centre n'est accordé que pour une période limitée. Par conséquent, après cette période, les requérant-e-s d'asile se retrouvent sans aucune aide ou assistance de la part des autorités. Ces problèmes concernent toutes les personnes relevant du domaine de l'asile – pas seulement celles qui font l'objet de la procédure, mais aussi celles qui ont obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire ou humanitaire.

Telle était la situation que la délégation a rencontrée en 2010 alors que les tout récents développements en Afrique du nord étaient encore imprévisibles. Il est évident que le nouvel afflux de réfugié-e-s aggrave encore la situation.

### *1. Pas d'accès à un hébergement ni à une assistance au stade initial de la procédure*

En théorie, chaque requérant-e d'asile devrait être attribué-e à un centre d'accueil et d'enregistrement dès le dépôt de sa demande. Ce premier hébergement devrait durer 20 ou 35 jours après l'enregistrement selon comment ils ou elles sont arrivé-e-s dans le pays. Diverses sources ont cependant confirmé que, dans bien des cas, il n'y a aucun accès à un hébergement pendant la période allant du premier contact avec les autorités italiennes et l'enregistrement formel de la demande d'asile. Cette période peut varier entre quelques semaines et, dans le pire des cas, plusieurs mois selon les disponibilités des autorités. En 2010, le délai pouvait durer jusqu'à deux mois dans les grandes villes, période pendant laquelle bien des requérant-e-s d'asile sont sans abri et vivent dans la rue.

### *2. Pas d'hébergement pour tou-te-s les requérant-e-s d'asile*

Une fois enregistré-e-s, les requérant-e-s d'asile qui n'ont pas les moyens d'assurer leur existence et celle de leurs proches ont au moins le droit, selon la loi italienne, à un hébergement jusqu'à la décision de première instance. Toutefois, le principal problème est qu'il n'y a au total qu'environ 3000 places dans les centres du SPRAR. Ces centres devraient également offrir des mesures d'intégration. Comme le système est insuffisant, les autorités ne sont pas en mesure de garantir une place dans un tel centre. Dès lors, la plupart des requérant-e-s d'asile ne bénéficient pas de mesures d'intégration, avec la conséquence qu'ils ou elles ne sont pas – comme voulu par le système – préparé-e-s à continuer leur vie de manière indépendante. Cette difficulté est aggravée par la situation économique actuelle qui a conduit à un taux de chômage élevé en Italie.<sup>8</sup> Les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile sont d'ailleurs les derniers candidat-e-s à être pris-es en considération pour un emploi quel qu'il soit; bien des postes faiblement rémunérés qui leur étaient ouverts aupa-

<sup>8</sup> Taux de chômage 2010: 8,4 %: Directoire général de la Commission européenne ECFIN aux affaires économiques et financières, annexe statistique de l'économie européenne, automne 2010, p. 193: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/statistical\\_annex\\_autumn2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_autumn2010_en.pdf).

ravant sont maintenant repourvus par des Italien-ne-s et d'autres étrangers ou étrangères.<sup>9</sup>

A défaut de places dans les centres du SPRAR, les requérant-e-s d'asile peuvent éventuellement être hébergé-e-s dans un CARA normalement réservé aux seul-e-s requérant-e-s d'asile qui ont été provisoirement arrêté-e-s pour entrée ou séjour illégal. Comme il n'y a qu'environ 2000 places dans ces centres, tou-te-s les requérant-e-s d'asile n'ont pas accès à un hébergement. Or, sans abri ni accès aux besoins de base comme la nourriture et l'hygiène corporelle, il est difficile de s'en sortir. Une aide financière n'est toutefois fournie en aucun cas.

### *3. Manque d'hébergement approprié et d'assistance après l'octroi du statut*

Le problème le plus grave est celui qui touche les personnes ayant obtenu un statut de protection internationale. Dès que les requérant-e-s d'asile sont mis-e-s au bénéfice d'un statut de protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) lié à un permis de séjour, ils ou elles sont considéré-e-s être capables de s'assumer de manière indépendante. Par conséquent, il n'y a que très peu de lieux d'hébergement offerts par les autorités pour eux ou elles. En pratique, le placement dans un centre est cependant souvent prolongé de quelques mois pour les personnes vulnérables. La plupart des personnes sont toutefois envoyées à la rue avec un permis de travail qui est inutile car elles ne parviennent pas à trouver du travail. Le même sort attend du reste les personnes vulnérables après l'écoulement du délai supplémentaire.

Sans hébergement ni accès aux besoins essentiels comme la nourriture et l'hygiène corporelle, il est également dur de s'en sortir. Aucune aide financière n'est jamais fournie. Comme l'Etat ne leur donne pas d'argent, les personnes qui ne sont pas hébergées par le gouvernement doivent ne dépendre que d'elles-mêmes ou d'organisations de bienfaisance et d'ONG pour tout ce dont elles ont besoin pour survivre.

### *4. Accès insuffisant aux soins de santé en raison d'un manque d'information*

Il y a de graves problèmes de communication et d'information en ce qui concerne les soins médicaux pendant la procédure et après la reconnaissance du statut. Les autorités manquent d'informer les requérant-e-s au sujet de leurs droits. Par conséquent, bien que les requérant-e-s aient le droit de bénéficier du système de santé publique, ils et elles n'en profitent pas faute d'en être informé-e-s. Il s'agit là d'une application complètement défailante de l'article 5 de la Directive sur les conditions d'accueil qui prévoit que les Etats membres doivent informer les requérant-e-s d'asile de leurs droits dans les 15 jours qui suivent le dépôt de la demande d'asile.

Bien des parties prenantes interrogées ont relevé l'insuffisance crasse du traitement et de l'assistance sociale des requérant-e-s et réfugié-e-s traumatisé-e-s ou des personnes souffrant de maladies mentales.

---

<sup>9</sup> Analyse économique du Directoire général de la Commission européenne aux affaires économiques et financières, ECFIN par pays, Italy's employment gap: the role of taxation, 4 février 2010: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/country\\_focus/2010/pdf/cf-7-01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2010/pdf/cf-7-01_en.pdf); Médecins sans frontières, Violence in Southern Italy Exposes Extreme Neglect and Exploitation of Seasonal Migrant Workers, 12 janvier 2010: [www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release](http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release).

## 5. Loterie en matière d'intégration – seulement des concepts locaux

A la différence de la plupart des pays européens, les programmes d'intégration ne sont généralement offerts en Italie que pendant la procédure d'asile et parfois pendant une courte période après la reconnaissance de leur statut. Ces programmes d'intégration devraient être proposés dans les centres d'hébergement du SPRAR. Toutefois, comme la plupart des requérant-e-s d'asile ne bénéficient pas d'une place dans le centre du SPRAR, les CARA offrent également des cours de langue. Il s'agit de leçons d'italien (très souvent, dans de grandes classes) et d'exercices sur la manière de trouver un emploi. Sinon, les intéressé-e-s sont livré-e-s à eux-mêmes ou elles-mêmes.

En Italie, la responsabilité en matière d'intégration des requérant-e-s d'asile reconnu-e-s est décentralisée, ce qui entraîne une forte disparité selon la volonté et les moyens des autorités locales. Les services offerts varient ainsi beaucoup selon les régions, de sorte que les intéressé-e-s n'ont aucune garantie. Grâce au travail d'ONG, les requérant-e-s d'asile obtiennent en bien des endroits une aide supplémentaire en plus de l'assistance que les autorités sont en mesure de leur offrir. Toutefois, cette aide se base principalement sur le bénévolat et n'est donc ni certaine ni prévisible.

## 1.5 Faits et chiffres

### 1.5.1 Immigration en Italie avant la coopération de Dublin

En raison de sa position géographique, l'Italie a longtemps été un pays de transit pour une grande partie des immigrant-e-s venant en Europe depuis l'Afrique, le Moyen Orient et l'Asie.<sup>10</sup> Jusqu'en 1990, elle n'a été ouverte, à quelques exceptions près, qu'aux requérant-e-s d'asile européen-ne-s et à certains réfugié-e-s qui arrivaient par l'entremise du HCR. Pendant les années 1990, le pays a commencé à accepter des requérant-e-s d'asile non européen-ne-s mais leur situation ne préoccupait pas spécialement les autorités pendant ces années. La procédure d'asile était désorganisée et les conditions sociales étaient médiocres. C'est pourquoi, la plupart des requérant-e-s d'asile poursuivaient leur voyage vers d'autres pays européens et l'Italie est restée un territoire de transit pour ce groupe de personnes.<sup>11</sup> Le nombre de demandes d'asile enregistrées était faible; dans les années 1992 à 1997, il a varié entre 680 et 2590 par année.

### 1.5.2 Requérant-e-s d'asile en Italie sous le régime de la convention de Dublin/du règlement Dublin II

La convention de Dublin est devenue opérationnelle le 1<sup>er</sup> septembre 1997, provoquant une nette augmentation du nombre de demandes d'asile déposées en Italie et mettant fin à la situation de l'Italie comme pur pays de transit. De 1997 à 1998, le nombre de demandes a passé de 1890 à 13'100.<sup>12</sup> Les années suivantes, ce nombre

<sup>10</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Catarina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>11</sup> Entretien avec Cristina Molfetta, Ufficio Pastorale Migranti, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>12</sup> UNHCR, 2005 UNHCR Statistical Yearbook, Italy, 5 août 2007: [www.unhcr.org/4641be5d11.html](http://www.unhcr.org/4641be5d11.html).

a augmenté à près de 15'000 avant de redescendre momentanément à environ 10'000. En 2007, il a connu une nouvelle hausse pour passer, en 2008, à plus de 30'000.

Après l'accord passé avec la Lybie (voir chiffre 2.1) en été 2009, les chiffres ont à nouveau baissé de manière spectaculaire: au cours du troisième trimestre de l'année, il n'y a eu que 2777 demandes d'asile enregistrées contre 10'166 durant la même période de l'année précédente. En 2009, le nombre total a été de 17'603.<sup>13</sup>

En 2009, le nombre total de requérant-e-s *ayant dû retourner en Italie* a été de 2658.<sup>14</sup> Cela est plus du double qu'en 2008. Cette augmentation peut être attribuée à la hausse du nombre total de demandes d'asile en Italie dans les années 2007/2008 mais aussi au fait que la Suisse a été pour la première fois incluse dans les statistiques en 2009 et qu'elle a soumis, cette année là, de loin le plus grand nombre de requêtes (2266) et a renvoyé en fait 869 requérant-e-s en Italie.<sup>15</sup>

L'impact du cadre légal européen et l'augmentation ainsi générée du nombre des demandes d'asile à traiter et des requérant-e-s à héberger ont complètement modifié la situation en quelques années. Ce profond changement a fait reconnaître la nécessité d'établir un système national approprié en matière d'asile. Diverses solutions ont été essayées en ce qui concerne la procédure juridique, l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration des requérant-e-s d'asile. Toutefois, des parties prenantes confirment qu'il y a encore bien des domaines qu'il faut améliorer pour que le système soit compatible avec les normes de l'UE.

## 2 La procédure d'asile italienne

### 2.1 Accès au territoire

En mai 2009, l'Italie s'est mise à transférer à la Libye les ressortissant-e-s de pays tiers interceptés dans les eaux internationales. L'accord empêchait les requérant-e-s d'asile de demander l'asile et a fait douter de la bonne volonté des autorités italiennes de leur ouvrir l'accès à la procédure d'asile.

Les transferts ont eu lieu sans qu'il soit tenu compte de la nécessité potentielle de protéger les personnes à bord des bateaux.<sup>16</sup> Le HCR considère que l'interception en question pourrait être en désaccord avec le principe du non-refoulement et cons-

<sup>13</sup> Nombre annuel de demandes d'asile dans certains pays, 2004–2009:  
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/02/28/annual-number-of-asylum-applications-in-select-countries-2004-2009/>.

<sup>14</sup> Projet transnational de Dublin: [www.dublin-project.eu/dublin/Italy](http://www.dublin-project.eu/dublin/Italy). Pour plus d'information sur Dublin, voir: Consiglio Italiano per i Rifugiati, Hungarian Helsinki Committee, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Pro Asyl, Greek Council for Refugees, Caritas Suède, Dubliners Project Report, avril 2010: <http://helsinki.hu/dokumentum/dublinerCORRETTO%20definitivo.pdf>.

<sup>15</sup> Office fédéral des migrations (ODM), Statistiques, décembre 2009:  
[www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2009/stat-jahr-2009-f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2009/stat-jahr-2009-f.pdf).

<sup>16</sup> Amnesty International: Libya/Italy: Bilateral cooperation should not be at the price of human rights, 27 août 2010: [www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/017/2010/en/633d2326-1192-4d16-960c-d767928fe718/mde1901720en.html](http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/017/2010/en/633d2326-1192-4d16-960c-d767928fe718/mde1901720en.html).

tituer une violation de l'article 3 CEDH.<sup>17</sup> L'accord entre l'Italie et la Libye a des effets pour toute l'Europe dans la mesure où il entraîne une diminution du nombre total des requérant-e-s d'asile en Europe. D'un point de vue éthique, cela est discutable en raison des conditions auxquelles sont confronté-e-s les requérant-e-s d'asile en Libye.

Actuellement, en raison des tout récents développements imprévus en Afrique du nord, l'accord avec la Libye est devenu lettre morte. Les conséquences ne sont pas encore prévisibles mais les derniers troubles auront certainement un lourd impact sur la situation pour les requérant-e-s d'asile en Italie. Il est très probable que le nombre des demandes d'asile, qui avait bien diminué ces deux dernières années, augmente à nouveau de manière spectaculaire.<sup>18</sup>

## 2.2 Dépôt d'une demande – accès à la procédure

### 2.2.1 Comment demander l'asile en Italie

L'intention de demander l'asile peut être manifestée auprès de la police des frontières ou au siège de la police étatique territoriale, la questura. La questura est un organisme administratif que l'on trouve dans chaque province et qui délivre les passeports aux citoyen-ne-s italien-ne-s et les permis de séjour aux étrangers et étrangères. Il appartient à la questura de recevoir et d'enregistrer formellement les demandes d'asile. Les intéressé-e-s peuvent également manifester leur intention de demander l'asile dans tout poste de police en Italie; les demandes seront ensuite transmises à la questura pour y être enregistrées. Habituellement, les requérant-e-s d'asile doivent se rendre plusieurs fois à la questura avant que l'enregistrement puisse se faire.<sup>19</sup> Ils ou elles ne touchent cependant aucune aide financière pendant cette période et doivent faire face à bien des difficultés dans leur vie quotidienne, doivent se trouver nourriture et abri et, parmi d'autres problèmes, sont contraints d'utiliser les transports publics sans billet valable, ce qui peut les placer dans des situations humiliantes.

L'impression générale qui se dégage des entretiens réalisés est que les requérant-e-s d'asile ne sont en général pas empêché-e-s de demander l'asile lorsqu'ils ou elles arrivent en territoire italien. Toutefois, certains d'entre eux/elles et leurs mandataires ont rapporté des incidents où le dépôt de la demande avait été difficile. Dans les grandes villes, il a parfois été ardu d'accéder physiquement aux bureaux de la questura en raison du fait que les policiers montant la garde en dehors des bâtiments ne parlent que l'italien. Les problèmes de communication se rencontrent du reste aussi à l'intérieur des bâtiments: au sud, on a connu des cas où les intéressé-e-s ont été invité-e-s à prendre le train en direction du nord. A certains endroits, les requérant-e-s d'asile ont reçu un papier qui les priait de quitter le pays.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>18</sup> ECRE Weekly Bulletin, 22 avril 2011: «Depuis mi-janvier, 26'980 personnes d'Afrique du nord sont arrivées en Italie, dont 22'953 Tunisiens et 4018 d'autres pays, principalement d'Erythrée, d'Ethiopie, de Côte d'Ivoire et de Somalie». [trad.]: [www.ecre.org/files/ECRE\\_Weekly\\_Bulletin\\_22\\_April\\_2011.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE_Weekly_Bulletin_22_April_2011.pdf).

<sup>19</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>20</sup> Entretien avec des membres de Mosaico et de divers projets coordonnés par des ONG, Turin, 23 septembre 2010.

D'autres cas ont été rapportés depuis l'aéroport sur des personnes n'ayant pas obtenu la possibilité de déposer une demande d'asile ou recevant un rendez-vous avec la questura. Par exemple, un Erythréen qui avait été renvoyé de Norvège a déclaré à Juss-Buss qu'il avait été prié de partir après avoir donné ses empreintes digitales. Selon l'Association d'études juridiques sur l'immigration en Italie (ASGI), il s'agit d'un problème récurrent.<sup>21</sup> Un accès amélioré à des interprètes pourrait peut-être résoudre ces problèmes.

Les manques en disponibilités expliquent peut-être partiellement la présence de ces difficultés. Ces manques se répercutent à la fois dans le niveau de formation des fonctionnaires et dans la limitation des possibilités d'accueil. Les requérant-e-s d'asile se heurtent constamment au problème que les personnes qui se présentent sont très nettement plus nombreuses que celles que les autorités sont en mesure d'enregistrer. Pendant la période de pic, en 2008 et 2009, jusqu'à plusieurs centaines de requérant-e-s par jour s'adressaient à la questura de Rome, compétente pour une forte proportion de requérant-e-s d'asile.<sup>22</sup> Par conséquent, la période entre le premier contact et l'enregistrement formel durait jusqu'à six mois et, pendant ce temps, la plupart des requérant-e-s d'asile restaient sans abri (voir chiffre 2.2.2).

### 2.2.2 Procédure pour demander l'asile

Le ou la requérant-e d'asile est enregistré-e à la questura où son identité et sa nationalité doivent être vérifiées. Ses empreintes digitales sont prélevées et des photos sont prises tandis qu'une demande contenant toutes les données personnelles pertinentes est établie.

Après le premier enregistrement, les empreintes digitales sont contrôlées pour comparaisons dans EURODAC et dans la base nationale de données vérifiées AFIS. Ensuite, le ou la requérant-e d'asile est invité-e à un nouveau rendez-vous pour l'enregistrement formel (voir chiffre 2.2.3) et il ou elle reçoit un document confirmant le premier enregistrement, appelé «cedolino». La période entre le premier enregistrement et l'enregistrement formel peut varier entre quelques semaines et deux mois selon les disponibilités de la questura. En 2008 et 2009, le temps d'attente pouvait atteindre six mois.

Si le ou la requérant-e d'asile est en possession d'un passeport national, il ou elle doit déposer ce document à la questura qui lui en remet une copie munie d'un timbre officiel prouvant que l'original lui a été retiré par la police. Dans la plupart des cas, les requérant-e-s d'asile n'ont pas les documents d'identité nécessaires. La questura de Rome a même estimé que la plupart des personnes qui présentent une demande d'asile sont démunies de papiers d'identité à proprement parler.<sup>23</sup> Cela peut être différent dans d'autres régions, notamment là où les requérant-e-s d'asile arrivent par des moyens de transports réguliers, par exemple en avion ou en grand bateau. Nous avons notamment appris que bien des requérant-e-s arrivant à Turin sont

<sup>21</sup> Entretien avec Salvatore Fachile, Association d'Etudes juridiques sur l'immigration, Rome, décembre 2010.

<sup>22</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>23</sup> Ibidem.

en possession de documents d'identité.<sup>24</sup> Les requérant-e-s d'asile sans papiers sont généralement emmené-e-s dans un CARA où ils ou elles restent jusqu'à ce qu'ils ou elles soient identifié-e-s.

Les requérant-e-s d'asile dont la présence sur le territoire italien est illégale ou qui ont traversé la frontière sans être contrôlé-e-s sont en général emmené-e-s dans un CARA ou dans un centre de premier accueil. Les CARA reçoivent aussi des requérant-e-s d'asile ayant été provisoirement arrêté-e-s pour entrée illégale ou séjour illégal (voir chiffre 3.3.1.2).

De manière très générale, les disponibilités de la questura sont limitées. Par conséquent, il leur est très souvent impossible de recevoir les requérant-e-s d'asile la première fois qu'ils ou elles se présentent. Dans la plupart des cas, ils ou elles obtiennent un rendez-vous pour revenir plus tard en vue de leur enregistrement formel et le délai d'attente peut actuellement durer de plusieurs semaines à deux mois dans les grandes villes. Les requérant-e-s d'asile n'ont pas la possibilité de joindre les bureaux de la questura par téléphone. En plus, la questura a en général besoin de temps après le premier enregistrement pour contrôler les empreintes digitales et pour voir si la personne a droit à une place dans un centre avant qu'elle puisse l'inviter à s'y rendre.<sup>25</sup> Comme déjà dit, pendant cette période, la plupart des requérant-e-s d'asile restent sans abri et vivent dans la rue.

### 2.2.3 Enregistrement formel: la verbalisation

Il appartient à la questura de procéder à l'enregistrement formel, appelé «verbalisation», quelque temps après l'enregistrement initial. Le ou la requérant-e est interrogé-e principalement dans le but de remplir un formulaire connu sous le nom «C3». Les questions sont posées avec la coopération d'un interprète. Il y a des interprètes pour les langues les plus importantes.<sup>26</sup> Si le ou la requérant-e est capable de se faire comprendre en anglais, l'audition a lieu dans cette langue.<sup>27</sup> La présence d'un ou d'une avocat-e est possible, mais aux frais du ou de la requérant-e et l'avocat-e n'a pas le droit de parler.<sup>28</sup> Le ou la requérant-e doit déposer un résumé écrit de son histoire dans la langue de son choix.<sup>29</sup> S'il ou elle est illettré-e, il ou elle doit trouver une personne privée à ses frais, qui veuille bien l'aider à rédiger le résumé.<sup>30</sup> Toutefois, cette démarche est difficile car beaucoup souffrent d'expériences traumatiques qu'il n'est pas facile de partager avec autrui.<sup>31</sup> Après la verbalisation, le ou la requérant-e reçoit un document confirmant son statut de requérant-e d'asile. Du point de vue des autorités, c'est à ce moment que commence la procédure d'asile et les requérant-e-s ont alors le droit d'être hébergé-e-s et assisté-e-s.

<sup>24</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>25</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Entretien avec Elisa Morellini, Naga-har, Milan, 23 septembre 2010.

<sup>28</sup> Entretien avec Maria Cristina Romano, membre d'ASGI et d'ELENA coordinatrice pour l'Italie, Milan, 22 septembre 2010.

<sup>29</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>30</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>31</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010; entretien avec Elisa Morellini, Naga-har, Milan, 23 septembre 2010.

Les conditions dans lesquelles se déroulent les auditions à la questura sont très souvent peu favorables aux requérant-e-s d'asile. A Rome, deux équipes composées chacune d'un officier de police et d'un interprète procèdent aux verbalisations dans la même pièce. En fait, il y a au moins six personnes voire parfois huit présentes entre les mêmes murs.<sup>32</sup> Non seulement, il peut être troublant d'être entendu-e alors qu'une autre personne est également entendue de son côté, mais le manque de respect de l'intimité du ou de la requérant-e est aussi problématique. Cette situation est spécialement éprouvante pour les requérant-e-s traumatisé-e-s et pose problème dans les cas à caractère sexuel.

A Rome, les deux équipes prévues pour la verbalisation examinent une vingtaine de cas chacune par jour, ce qui fait seulement 40 cas par jour. Lorsque le nombre des requérant-e-s d'asile en attente de leur verbalisation est particulièrement élevé, les temps d'attente sont ainsi longs. Cela est spécialement problématique dans la mesure où les requérant-e-s d'asile n'ont pas droit à un hébergement ni à une assistance de la part du gouvernement avant la fin de la phase de la verbalisation.

En ce qui concerne les interprètes, d'autres problèmes se présentent en raison du manque de ressources. A certains endroits, les bureaux de la questura ne fournissent pas du tout d'interprètes.<sup>33</sup> A Turin, la questura envisage la possibilité de supprimer l'audition et d'exiger des requérants qu'ils remplissent des formulaires écrits.<sup>34</sup> Il y a également eu des plaintes sur la façon dont la police enregistre les informations. Des requérant-e-s se sont en effet plaint-e-s que leurs récits n'avaient pas été correctement verbalisés, ce qui leur a posé des difficultés par la suite lorsqu'ils ou elles ont été auditionné-e-s par la Commission (voir chiffre 2.3.1).<sup>35</sup>

## 2.3 Evaluation et décisions

### 2.3.1 Audition devant la commission territoriale

Auparavant, la procédure d'asile italienne était centralisée et toutes les auditions avaient lieu à Rome. Une réforme déléguant la compétence à des commissions territoriales, en vigueur depuis 2002, a amélioré l'efficacité. Depuis 2008, dix commissions territoriales sont en charge des procédures d'asile. Chaque commission est composée de quatre membres: un ou une représentant-e de la préfecture (celle-ci représente le gouvernement dans la province) qui préside la commission, un ou une haut-e fonctionnaire de la police étatique, un ou une représentant-e de la municipalité locale et un ou une membre nommé-e par le HCR. Les commissions territoriales sont assistées par une commission nationale à Rome, qui veille à une harmonisation de la pratique en collaboration avec le HCR.<sup>36</sup>

Après la verbalisation, le cas est transféré à la commission compétente sur le territoire où la demande d'asile a été déposée et une audition est appointée. La questu-

---

<sup>32</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>33</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>34</sup> Entretien avec Raffaella Fassone, Questura de Turin, Turin, 6 décembre 2010.

<sup>35</sup> Entretien avec des membres de Mosaico et de divers projets coordonnés par des ONG, Turin, 23 septembre 2010.

<sup>36</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

ra communique la date de l'audition au ou à la requérant-e d'asile. Si celui-ci ou celle-ci se trouve dans un CARA, c'est à cet endroit qu'il ou elle est informé-e de l'audition prévue. S'il ou elle n'est pas au bénéfice d'un lieu d'hébergement, la questura lui donne un nouveau rendez-vous pour lui communiquer la date de l'audition. En principe, cette dernière doit avoir lieu dans un délai de 30 jours à compter du dépôt de la demande,<sup>37</sup> mais, dans la pratique, ce délai est en général de plusieurs mois – l'attente peut durer jusqu'à huit mois selon certaines sources. Après la baisse du nombre de requérant-e-s d'asile en 2009/2010, le délai d'attente s'est généralement réduit.<sup>38</sup>

Le ou la requérant-e d'asile est normalement auditionné-e par un ou deux membres de la commission selon la complexité du cas.<sup>39</sup> En général, un interprète est présent à l'audition. Il arrive qu'il soit fait appel à des interprètes par téléphone si la personne auditionnée parle une langue particulière. Le ou la requérant-e d'asile peut se faire accompagner d'un-e avocat-e à ses frais. L'avocat-e peut faire des commentaires et suggérer des questions à poser à son ou sa client-e. Cependant, l'audition n'est en principe ouverte à aucune autre personne ou organisation, mais, selon nos sources, des exceptions ont été faites pour des mineur-e-s non accompagné-e-s et des personnes présentant des problèmes de santé.<sup>40</sup>

### 2.3.2 La décision de la commission

La commission décide si elle entend reconnaître le requérant en qualité de réfugié ou lui accorder la protection subsidiaire. Cette décision est communiquée à la questura qui établit le permis. Si la commission considère qu'il n'y a pas lieu d'accorder l'asile ni la protection subsidiaire, elle décide si elle entend recommander à la questura d'octroyer un permis pour motifs humanitaires. Jusqu'à récemment, la questura suivait en général la recommandation de la commission mais n'était en principe pas tenue de le faire. Cependant, selon une décision judiciaire du 19 mai 2009, la questura est désormais liée par la recommandation de la commission à moins de pouvoir garantir que l'intéressé-e recevra une protection similaire dans le pays où il ou elle sera renvoyé-e.<sup>41</sup>

La réforme introduisant plusieurs commissions est considérée comme ayant entraîné une nette amélioration de la qualité des décisions. Aujourd'hui, la plupart des motifs sur lesquels se basent les décisions y sont mentionnés expressément. Cependant, des critiques sont émises à propos des décisions négatives où les motifs ne sont pas toujours clairs, ce qui rend un appel difficile.<sup>42</sup> Le HCR se dit préoccupé par les décisions peu claires en matière d'indication des délais et des voies et autorités de recours ou en matière de nécessité de solliciter un effet suspensif. Même les avocat-e-s ont parfois des difficultés avec ce flou, ce qui a conduit à une pratique consistant à demander, à titre préventif, la restitution de l'effet suspensif dans chaque appel, même lorsque cela n'est pas nécessaire. Il y a alors le risque que

<sup>37</sup> Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 art. 27: <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2008/40/2.htm>.

<sup>38</sup> Entretien avec Daniela Di Rado, CIR, Rome, 20 septembre 2010.

<sup>39</sup> Entretien avec Roberto Samperi, Municipalité de Turin, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>40</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>41</sup> Cassazione Sezioni unite Civili, ordinanza no. 11535/09, enregistrée à la chancellerie le 19 mai 2009; entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>42</sup> Entretien avec Maria Cristina Romano, membre de l'ASGI et d'ELENA coordinatrice pour l'Italie, Milan, 22 septembre 2010.

l'effet suspensif soit refusé même dans des cas où il aurait dû être automatiquement accordé (voir chiffre 2.4.2).<sup>43</sup>

La réforme a eu pour effet de réduire le délai entre l'audition et la première décision. Actuellement, il est en moyenne de deux mois. Auparavant, lorsque les requérants d'asile devaient se déplacer à leurs frais à Rome pour être entendus par la commission centrale, il pouvait s'écouler entre un an et un an et demi avant la décision.

## 2.4 Appels

### 2.4.1 Délais

Si la demande d'asile est rejetée, le ou la requérant-e se fait notifier une injonction de quitter le pays. S'il ou elle jouit d'une mobilité illimitée sur le territoire italien, l'appel doit être déposé dans les 30 jours. S'il ou elle se trouve dans un CARA ou dans un CIE<sup>44</sup>, le délai d'appel est de 15 jours.<sup>45</sup> L'appel doit être présenté par un-e avocat-e à la Cour civile (tribunale – sezione civile). S'il ou elle n'est pas en mesure d'assumer les frais de sa défense parce qu'il ou elle n'en a pas les moyens ou qu'il ou elle n'a pas de revenus, le ou la requérant-e a la possibilité d'obtenir gratuitement l'assistance d'un-e avocat-e rémunéré-e par l'Etat. Sur appel, la Cour civile réexamine le cas.

La décision de la Cour civile est à son tour susceptible d'un appel à la Cour d'appel dans les dix jours. Cette phase de procédure est considérée comme étant très stricte. De son côté, le verdict de la Cour d'appel peut faire l'objet d'un recours à la Cour de cassation dans les 30 jours. En pratique, il est cependant très difficile d'obtenir une aide juridique pour un recours après la décision de deuxième instance judiciaire.<sup>46</sup>

### 2.4.2 Effet suspensif et renvoi

L'effet suspensif empêche l'exécution de la décision en ce qui concerne le départ et donne au ou à la requérant-e d'asile le droit de rester en Italie en attendant la décision de l'autorité de recours. Dans la plupart des cas, la personne demande l'effet suspensif et se le voit accorder pour pouvoir rester légalement en Italie en attendant la décision finale sur sa demande d'asile. Cela s'applique tant aux personnes qui ont déposé leur demande d'asile après avoir franchi illégalement la frontière qu'à celles dont la présence sur le territoire italien était illégale au moment où est née leur intention de demander l'asile. Si l'effet suspensif est refusé, il est possible d'en solliciter la restitution à la Cour sur une base individuelle. Le ou la requérant-e ne peut être expulsé-e avant la décision du juge d'accorder ou non l'effet suspensif.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>44</sup> Les CIE (Centro di identificazione ed espulsione / Centre d'identification et d'expulsion) sont presque des centres de détention.

<sup>45</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>46</sup> Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe, European Council on Refugees and Exiles ECRE, octobre 2010, p. 32, 41, 42: [www.ecre.org/files/ECRE\\_ELENA\\_Survey\\_on\\_Legal\\_Aid\\_for\\_Asylum\\_Seekers\\_in\\_Europe\\_October\\_2010.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_Legal_Aid_for_Asylum_Seekers_in_Europe_October_2010.pdf).

<sup>47</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

Les requérant-e-s d'asile entré-e-s légalement en Italie avant de demander l'asile devraient se voir accorder automatiquement l'effet suspensif s'ils ou elles décident de former appel contre la première décision (voir chiffre 2.3.2 sur pourquoi cela peut être problématique).

Si l'effet suspensif n'est pas accordé et que le délai pour former appel contre la décision a expiré, le ou la requérant-e d'asile débouté-e reçoit une décision de renvoi à moins qu'il ou elle n'ait déjà quitté le pays. Il n'est cependant pas habituel que le renvoi soit exécuté avant la décision de deuxième instance. Par ailleurs, il y a eu des cas exceptionnels où des postes de police ont délivré des permis de séjour temporaires pour cette période même à des requérant-e-s d'asile qui n'avaient pas obtenu l'effet suspensif.<sup>48</sup>

Une décision de renvoi implique que le ou la requérant-e d'asile doit quitter le pays dans les cinq jours. Ceux et celles qui restent au-delà de ce délai risquent d'être envoyé-e-s dans un CIE où ils ou elles peuvent être détenu-e-s pendant six mois au maximum.<sup>49</sup> Si la police ne parvient pas à les rapatrier dans leur pays d'origine pendant ces six mois, ils ou elles doivent être libéré-e-s. Les personnes vulnérables ne sont en général pas détenues; on recherche pour elles une autre solution.<sup>50</sup>

## 2.5 Renouvellement des permis de séjour

Si une personne est reconnue en tant que réfugié-e, elle reçoit un permis de séjour valable cinq ans mais renouvelable. Le permis peut toutefois être révoqué en cas de changement de situation dans le pays d'origine ou si l'une des conditions énumérées à l'article 1 C de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés trouve application.<sup>51</sup> Le statut de protection subsidiaire donne droit à un permis de séjour valable trois ans et le permis pour raisons humanitaires est valable une année. Ces permis sont renouvelables mais seulement après un contrôle des exigences ayant conduit à leur délivrance.

Le renouvellement d'un permis suppose préalablement une demande dans ce sens à la questura compétente. Il est important de lui remettre l'original du permis. Si la personne n'est plus en possession de ce document, l'établissement d'un duplicata est intrinsèquement lié à des difficultés. S'il s'avère que le permis a été volé ou perdu, son ou sa bénéficiaire a de fortes chances d'en recevoir un nouveau. Mais en général, les autorités se montrent très sévères dans l'idée d'éviter les comportements abusifs des titulaires de permis, spécialement la tricherie sur les permis et le trafic de permis.<sup>52</sup> Cela peut présenter de sérieux problèmes pour les personnes de retour selon Dublin, qui ne sont plus en possession de leur permis de séjour lorsqu'elles sont transférées en Italie.

---

<sup>48</sup> Entretien avec Daniela Di Rado, CIR, Rome, 20 septembre 2010.

<sup>49</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>50</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>51</sup> Entretien avec Roberto Samperi, municipalité de Turin, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>52</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

## 2.6 Assistance juridique

Les requérant-e-s d'asile considéré-e-s comme n'étant pas en mesure d'assumer les frais d'un-e mandataire reçoivent une assistance juridique gratuite si la décision de première instance est négative. Cette assistance leur est offerte par un organisme de l'association des avocat-e-s qui intervient au niveau du tribunal local. Le ou la requérant-e d'asile débouté-e peut demander l'assistance judiciaire gratuite au bureau local d'assistance juridique ou directement au tribunal civil s'il ou elle est déjà assisté par un-e avocat-e.<sup>53</sup> Les services de l'interprète pour la communication entre l'avocat-e et ses client-e-s et la traduction de documents, qui ont pourtant une importance capitale dans l'assistance juridique dans le domaine de l'asile, ne sont pas couverts par le système d'assistance juridique gratuite.<sup>54</sup>

## 2.7 Personnes de retour selon Dublin

Les personnes qui sont renvoyées en Italie sur la base du règlement Dublin II arrivent par avion aux aéroports internationaux. La plupart sont envoyées à l'aéroport de Fiumicino à Rome, mais certains débarquent aussi à celui de Malpensa (district de Varese) près de Milan. Les personnes de retour selon Dublin sont en général replacées dans la procédure d'asile au stade où elles l'avaient quittée. La police de l'aéroport identifie la questura compétente et la personne de retour est priée de s'y rendre. Les frais de voyage sont pris en charge par le ministère de l'intérieur.<sup>55</sup> Les personnes de retour doivent se présenter à la questura compétente dans les cinq jours suivant leur arrivée.<sup>56</sup>

Divers scénarios sont possibles pour les personnes dont le retour est soumis à la procédure de Dublin:

1. Celles qui ont quitté l'Italie *sans avoir demandé* l'asile peuvent le faire aux postes de police de l'aéroport.<sup>57</sup> A l'aéroport, elles reçoivent également des informations et des conseils d'une organisation indépendante agréée par les autorités (qui financent aussi ce service) et travaillant en contact étroit avec la police. A Rome, il s'agit d' Arciconfraternità et à Malpensa, de Caritas.
2. Si la personne a quitté l'Italie après avoir déposé une demande d'asile mais *avant l'audition* par la Commission et est de *retour avant qu'une décision ait été rendue*, elle aura à nouveau accès à la procédure et recevra une convocation à l'audition devant la commission territoriale.
3. Un requérant d'asile quitte l'Italie pour un autre pays européen *avant l'audition* devant la Commission et s'y retrouve pour se voir notifier qu'une

<sup>53</sup> Entretien avec Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rome, 18 septembre 2010.

<sup>54</sup> Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe, European Council on Refugees and Exiles ECRE, octobre 2010, p. 51 et 97: [www.ecre.org/files/ECRE\\_ELENA\\_Survey\\_on\\_Legal\\_Aid\\_for\\_Asylum\\_Seekers\\_in\\_Europe\\_October\\_2010.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_Legal_Aid_for_Asylum_Seekers_in_Europe_October_2010.pdf).

<sup>55</sup> Entretien avec la Préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>56</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>57</sup> Entretien avec la Préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

*décision négative* a été rendue dans son cas. Si une décision est rendue sans audition préalable du ou de la requérant-e d'asile, elle ne sera pas basée sur le fond de l'affaire et les décisions de ce type sont la plupart du temps négatives. Dans ce cas, le ou la requérant-e peut soit demander la réouverture de la procédure ou former appel contre la décision.<sup>58</sup>

- a. Pour faire rouvrir la procédure et obtenir un nouveau rendez-vous pour une audition devant la Commission, le ou la requérant-e d'asile doit fournir un motif expliquant sa non comparution.<sup>59</sup> Il n'est cependant en général pas difficile d'obtenir une nouvelle audition.
  - b. Toutefois, le droit italien permet de rejeter une requête en réouverture. Un rejet pourrait augmenter le risque de refoulement. Si la procédure n'est pas réouverte, un appel saisira directement l'autorité de deuxième instance et il n'y aura pas d'audition de première instance. Le résultat pratique est que la demande d'asile fera l'objet d'une décision à l'issue d'une procédure non contradictoire.
4. La personne *a quitté l'Italie après l'audition* devant la Commission mais avant la prise de décision. Quand elle est de retour, elle apprend qu'il y a eu une *décision négative* à son sujet. Elle pourra alors former appel contre la décision dans les mêmes délais que ceux mentionnés au chiffre 2.4.1.
  5. A son retour, la personne qui *a quitté l'Italie après une décision négative* contre laquelle il n'est plus possible de former appel parce que le délai d'appel est échu reçoit un ordre d'expulsion. Elle risque d'être envoyée dans un CIE. Or, il a été signalé que l'accès à un-e mandataire adéquat-e depuis un CIE est hautement problématique.<sup>60</sup> La même situation s'applique à la personne qui apprend l'existence de la décision négative après son retour (voir situation 4), mais ne forme pas appel contre cette décision ou quitte le pays dans le délai d'appel.
  6. La personne qui a déjà *reçu un ordre d'expulsion avant de quitter* l'Italie sera envoyée directement dans un CIE à son retour et ne sera pas assistée par Arciconfraternità ou Caritas ni ne recevra des conseils de leur part (voir situation 1).<sup>61</sup>
  7. Si une *décision positive* a été rendue en l'absence de la personne, celle-ci recevra, à son retour, un permis de séjour lui donnant le droit de rester en Italie. Dans ces cas, seules les personnes vulnérables seront assistées par Arciconfraternità ou Caritas.

La majorité des requérant-e-s qui ont quitté l'Italie pour d'autres pays européens avait déjà reçu un permis en Italie. A part ceux et celles qui ont obtenu le statut de réfugié-e, ces requérant-e-s sont soumis-e-s dans les faits au règlement Dublin II.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Entretien avec Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rome, 18 septembre 2010.

<sup>61</sup> Entretien avec la Préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>62</sup> Ibidem.

Toutefois, l'Italie ne change souvent pas les données Eurodac après avoir accordé un permis. C'est pourquoi, aucune distinction ne peut être faite dans le système entre ceux ou celles qui ont déjà obtenu un statut et ceux ou celles qui sont encore en procédure. Cela est considéré comme problématique pour les unités de Dublin qui prennent souvent beaucoup de temps pour déterminer si un cas doit être traité selon les procédures de Dublin ou pas.<sup>63</sup>

L'unité italienne de Dublin est submergée par les requêtes de reprise. La délégation a appris par la questura de Rome que bien des cas de reprise portent sur des personnes vulnérables pour lesquelles l'unité de Dublin reçoit des indications sur les traitements médicaux, le soutien médicamenteux ou psychiatrique dont elles ont besoin. Elle n'a de loin pas assez de ressources pour s'occuper de ces cas. La préfecture de Rome a déclaré à la délégation qu'elle apprécierait fort que d'autres pays européens ne renvoient pas des personnes vulnérables en Italie.<sup>64</sup>

## 3 Accueil et intégration pendant la procédure

### 3.1 Introduction

Même si la législation européenne a manifestement eu un impact sur l'approche italienne à l'égard des requérant-e-s d'asile ces dernières années, spécialement de par la mise en œuvre des directives dans la législation nationale, le système italien de l'asile est relativement nouveau et loin d'être complètement développé. La situation est dès lors encore dominée par des disponibilités insuffisantes et par un manque de mesures de promotion de l'intégration, ce qui crée des conditions de vie très difficiles pour un grand nombre de réfugié-e-s et de requérant-e-s d'asile.

Les chapitres 3 et 4 présentent une vue d'ensemble des programmes d'accueil et d'intégration proposés par les autorités italiennes pendant la procédure et après la reconnaissance de la qualité de réfugié-e puis donnent une idée de la situation et des défis auxquels sont confrontés la plupart des réfugié-e-s qui ont obtenu un permis de séjour.

Le système actuel d'hébergement offert par le gouvernement italien est très divers et comporte un partage des responsabilités financières et organisationnelles. Certains centres (CARA et CIE) sont financés par le gouvernement central alors que le SPRAR est le résultat d'une coopération entre le ministère de l'intérieur, des municipalités locales et des ONG. D'autres centres reposent sur un accord spécial de 2007 entre le ministère de l'intérieur et les municipalités de Rome, de Milan, de Turin et de Florence (centri polifunzionali, Progetto Morcone). A Rome, des centres sont financés par la municipalité et gérés par des ONG. La présentation que nous proposons ci-après se réfère à ces trois catégories de centres en tenant compte des différentes phases de la procédure. Ces centres seront désignés comme centres de première, deuxième et troisième phase. Il est important de se rappeler que chaque

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

catégorie peut fournir l'hébergement à des requérant-e-s d'asile se trouvant dans les différentes phases de la procédure et à des réfugié-e-s.

## 3.2 La phase précédant la verbalisation

### 3.2.1 Hébergement

Après le dépôt de la demande d'asile, les requérant-e-s devraient en principe être hébergé-e-s dans un CARA. La plupart de ces centres sont situés au sud du pays. Selon le site du ministère de l'intérieur, il y avait, en avril 2011, dix CARA opérationnels offrant environ 2000 places.<sup>65</sup>

En plus des CARA, des CDA<sup>66</sup> ont été réouverts. Au moment de la visite de la délégation en septembre et décembre 2010, la plupart des CDA avaient fermé.<sup>67</sup> Ces centres sont prévus pour l'accueil initial des requérant-e-s d'asile arrivant en bateau au sud. Si certains CDA ont été réouverts, c'était pour accueillir les requérant-e-s en provenance de l'Afrique du nord. En avril 2011, les CDA offraient environ 4000 places au total.<sup>68</sup> Les requérant-e-s en provenance de l'Afrique du nord sont hébergé-e-s dans des CDA avant d'être transféré-e-s dans des CARA.

Après le dépôt de la demande d'asile, les requérant-e-s devraient être placé-e-s dans un CARA si leur présence en Italie est illégale. Sinon, ils devraient être envoyés directement dans un centre du SPRAR. La législation italienne garantit – au moins sur le papier – un accueil à tous les requérant-e-s d'asile. Toutefois, dans bien des cas, aucun hébergement n'est fourni par le gouvernement; la situation est spécialement tendue dans les grandes villes. Le délai entre le dépôt de la demande initiale à la questura et le moment où le ou la requérant-e se voit offrir un hébergement – avec la verbalisation – dure, selon nos informations, de quelques jours à plusieurs mois dans le pire des cas. Beaucoup de requérant-e-s d'asile sont alors laissé-e-s sans aucune aide et doivent trouver abri tout seul-e-s. La plupart finissent dans la rue. Des parties prenantes ont confirmé que tel était le cas à Milan, Turin et Rome.<sup>69</sup> Les services des municipalités, des ONG locales ou des organisations relevant de l'Eglise offrent parfois des places d'urgence dans des dortoirs dans le cadre de programmes d'aide aux sans abri mais les places sont très limitées.<sup>70</sup> En fait, la plupart des requérant-e-s obtiennent un hébergement seulement après la verbalisa-

---

<sup>65</sup> Ministero dell'Interno; Centri Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA), consulté le 11 avril 2011: <http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>.

<sup>66</sup> CDA (Centro di Accoglienza / centre d'accueil).

<sup>67</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>68</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, consulté le 11 avril 2011: [http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0888\\_Cartina\\_aggiornata\\_CD\\_A\\_CARA\\_per\\_sito.pdf](http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0888_Cartina_aggiornata_CD_A_CARA_per_sito.pdf).

<sup>69</sup> Entretien avec Maria Cristina Romano, membre de l'ASGI et d'ELENA coordinatrice pour l'Italie, Milan, 22 septembre 2010; entretien avec Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rome, 18 septembre 2010; entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010; entretien avec Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Service jésuite pour réfugiés, Rome, 20 septembre 2010.

<sup>70</sup> Entretien avec des membres de Mosaico et de divers projets coordonnés par des ONG, Turin, 23 septembre 2010.

tion si la questura leur trouve une place dans un CARA. Le CARA est informé par la préfecture de l'arrivée du ou de la requérant-e.<sup>71</sup>

### 3.2.2 Prestations sociales

Pendant la période mentionnée ci-avant, les requérant-e-s d'asile ne reçoivent aucune aide financière ni aucune aide pour des besoins de base comme la nourriture et les vêtements à moins qu'ils ou elles soient hébergé-e-s dans un centre. Le seul service garanti à chacun-e est l'accès à des soins médicaux minimaux. Pour une autre aide, les requérant-e-s dépendent des prestations offertes par des ONG submergées. La plupart sont cependant complètement livré-e-s à eux-mêmes ou à elles-mêmes.

## 3.3 La période suivant la verbalisation

### 3.3.1 Hébergement

#### 3.3.1.1 Centres d'accueil, statistiques

Selon la directive de l'UE sur les conditions d'accueil, les requérant-e-s d'asile ont droit à l'hébergement jusqu'au moment où leur demande fait l'objet d'une décision finale. En théorie, le droit italien suit cet objectif; toutefois, en raison du manque de places d'hébergement, bien des requérant-e-s d'asile ne sont hébergé-e-s que jusqu'à la décision de première instance. Il faut normalement compter deux mois entre la verbalisation et cette décision. Les femmes et les enfants et d'autres groupes de personnes vulnérables sont autorisé-e-s à rester un peu plus longtemps selon les disponibilités des centres. Tous les autres comme les femmes et les hommes seuls, les familles où les deux parents sont présents perdent la possibilité de rester dans les centres et, partant, leurs prestations sociales dans la plupart des cas au moment de la décision de première instance.<sup>72</sup>

Les CARA ont environ 2000 places et le SPRAR 3000 au total en Italie. En plus, les municipalités offrent quelques places dans le cadre d'autres projets comme les centri polifunzionali du Progetto Morcone (voir chiffre 3.3.1.2). Il est important de relever qu'aucun de ces centres n'est réservé exclusivement aux requérant-e-s d'asile se trouvant dans la procédure.

#### 3.3.1.2 Centres d'hébergement de première étape

Après la verbalisation, la questura envoie une demande à la préfecture pour voir s'il y a une place libre dans un CARA.<sup>73</sup> Le réseau des CARA consiste en centres gérés par le gouvernement. Il y en a sur tout le territoire mais la plupart sont situés au sud

<sup>71</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>72</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010; entretien avec Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rome, 18 septembre 2010; entretien avec Alessandro Triulzi et autres, Asinitas, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>73</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

du pays, spécialement en Sicile, dans les Pouilles et en Calabre. Le total d'environ 2000 places se répartit en unités de 100 à 1000 places.<sup>74</sup>

Les centres sont essentiellement construits pour héberger des requérant-e-s d'asile pendant la première partie de la procédure, pendant le processus d'identification et le dépôt de la demande d'asile. L'intention initiale était que les requérant-e-s d'asile restent au CARA pendant 35 jours au maximum. Puis, il devrait théoriquement leur être offert une place dans le SPRAR (voir chiffre 3.3.1.3) mais, comme le nombre de places y est en fait limité, une loi<sup>75</sup> permet désormais que le séjour au CARA se prolonge jusqu'à la décision de première instance. Nos informateurs indiquent que la permission ou non d'attendre une place dans le SPRAR et de rester dans le CARA dans l'intervalle relève de la décision et de la pratique de la préfecture. Comme mentionné par les parties prenantes, les requérant-e-s d'asile vulnérables ont de meilleures chances d'obtenir une prolongation de leur séjour dans un CARA. En général, la durée maximale du séjour dans le CARA est limitée à six mois – sauf exceptions pour des personnes vulnérables.<sup>76</sup> La délégation a appris que les hommes seuls en particulier sont censés quitter le centre après la décision de première instance, ce qui signifie après deux mois pour les Erythréens et les Somaliens. Pour les autres requérants d'asile, la décision de première instance intervient dans les deux à six mois.<sup>77</sup>

Même si la procédure d'asile n'est pas terminée dans les six mois, les requérant-e-s d'asile ont le droit de travailler et peuvent obtenir un permis qui les autorise à chercher un emploi.<sup>78</sup> Le système part de l'idée que la plupart des requérant-e-s d'asile – à l'exception des personnes vulnérables – soient renvoyés du centre et qu'ils trouvent un emploi pour se suffire à eux-mêmes. En pratique cependant, seul un petit nombre d'entre eux et elles réussit à obtenir un travail qui assure leur existence. La délégation a rencontré bien des requérant-e-s d'asile à Rome et Milan, qui essayaient de subsister en vendant des objets tels que des parapluies, des lunettes de soleil et des mouchoirs en papier dans les rues.

Les CARA ont une structure «semi-ouverte»: les requérant-e-s d'asile peuvent sortir pendant la journée mais doivent rentrer le soir s'ils ou elles veulent conserver leur place. Des exceptions sont possibles mais nécessitent une excuse préalable. Si une personne quitte le centre sans permission, elle perd sa place et ne pourra plus la retrouver, pas même pendant les six premiers mois.<sup>79</sup> Cette règle a pour effet que les personnes parties à l'étranger – par exemple pour y rencontrer des membres de leur famille – finissent dans la rue lorsqu'elles reviennent en Italie dans le cadre des accords de Dublin.

Il y a des différences d'une région à l'autre. A Milan, par exemple, il n'y a pas de CARA mais un hébergement est offert dans les centri polifunzionali (Progetto Mor-

<sup>74</sup> Ministero dell'Interno; Centri dell'immigrazione, consulté le 11 avril 2011: <http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>.

<sup>75</sup> Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140: [www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html).

<sup>76</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>77</sup> Entretien avec Maria Cristina Romano, membre d'ASGI et d'ELENA coordinatrice pour l'Italie, Milan, 22 septembre 2010; information téléphonique de Daniela Di Rado, CIR, 10 mars 2011.

<sup>78</sup> Entretien avec Cristina Molfetta, Ufficio pastorale migranti, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>79</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, Questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

cone, voir chiffre 3.1). 400 places sont financées en partie par le ministère de l'intérieur et en partie par la municipalité. Ces places sont offertes aux requérant-e-s d'asile avant et après la reconnaissance d'un statut. Des parties prenantes ont cependant relevé que le délai d'attente pour une place dans ces centres était de trois à quatre mois. Pendant cette période, les requérant-e-s d'asile ne reçoivent aucune aide du gouvernement. S'ils ou elles ne trouvent pas quelque soutien d'ONG ou d'organisations religieuses qui offrent quelques places d'urgence dans des dortoirs, ils vivent dans la rue. A Milan, il est déjà possible de s'inscrire pour une place d'hébergement dans les centri polifunzionali lors de l'enregistrement de la demande d'asile et il ne faut pas attendre la verbalisation.<sup>80</sup> Si les requérant-e-s réussissent à trouver une place, ils peuvent y rester jusqu'à dix mois, ce qui est plus long que les six mois dans les CARA. La municipalité de Turin a reçu du Progetto Morcone deux millions d'euros pendant une période de trois ans. Cela lui permet de financer 200 places pour des requérant-e-s d'asile, qu'ils ou elles soient encore en procédure ou qu'ils ou elles aient déjà été reconnu-e-s.<sup>81</sup>

Les personnes de retour dans le cadre de Dublin devraient obtenir un hébergement comme les autres, à moins qu'elles n'aient auparavant quitté un centre et ainsi perdu leur droit à l'hébergement pendant la procédure.<sup>82</sup> En cas de disponibilités accrues dans les CARA, il y a de la place pour celles, en procédure pendante, qui n'avaient jamais été hébergées dans un CARA avant. Le groupe des personnes hébergées constitue cependant une minorité parmi toutes les personnes de retour en application du règlement de Dublin II.<sup>83</sup> Selon les informations reçues, celles qui arrivent à l'aéroport de Malpensa (près de Milan) obtiennent une place pour un temps limité si leur procédure est encore pendante.<sup>84</sup> Pour celles qui arrivent à Fiumicino (Rome), voir chiffre 4.3.2.2.

Les CIE sont des installations fermées/camps de détention. Les requérant-e-s d'asile y sont placé-e-s s'ils ou elles sont censé-e-s être renvoyé-e-s dans leur pays d'origine ou s'ils ou elles sont suspecté-e-s d'utiliser une fausse identité. Les migrant-e-s illégaux/illégaux et les requérant-e-s d'asile frappé-e-s d'une décision négative et/ou d'une décision de renvoi (voir chiffre 2.7) risquent également d'être placé-e-s dans un CIE.

### 3.3.1.3 Centres d'hébergement de deuxième étape

Comme déjà dit, le système italien de l'accueil prévoit un changement de lieu d'hébergement au cours de la procédure. Après la phase initiale de l'enregistrement, l'idée est que le ou la requérant-e soit transféré-e dans un autre type de centre davantage axé sur l'intégration. Ces centres relèvent du SPRAR.

Le système de protection pour requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s (SPRAR) a été mis en place par la loi en 2002. Il s'agit d'un réseau basé sur une coopération entre le gouvernement (ministère de l'intérieur), l'association des municipalités (ANCI) et

<sup>80</sup> Entretien avec Elisa Morellini, Naga-har, Milan, 23 septembre 2010.

<sup>81</sup> Entretien avec Roberto Samperi, municipalité de Turin, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>82</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>83</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>84</sup> Entretien avec Daniela Varisco, Giuditta Oppizzi et Luca Bettinelli, Caritas Milan, Milan, 22 septembre 2010.

diverses ONG. Le ministère dirige et l'ANCI est responsable de l'administration. Les centres individuels sont la plupart tenus par des ONG. En décembre 2010, 103 municipalités sur 8094 participaient au réseau avec un total de 183 projets, dont 31 réservés aux personnes vulnérables.<sup>85</sup> Les municipalités prennent part à ce programme sur une base volontaire, ce qui explique le nombre si faible d'entre elles qui y sont liées. Les projets sont cofinancés par des autorités locales et par le Fonds national pour les politiques et les services de l'asile.

Les parties prenantes italiennes sont d'accord pour dire que le système ne fonctionne pas en raison d'une carence en disponibilités. 3000 places ont été créées dans ce contexte. Ce nombre est totalement insuffisant mais il y a un manque de volonté politique pour améliorer le système afin qu'il puisse répondre à la demande réelle. Indépendamment du nombre de demandes d'asile qu'il pourra y avoir à l'avenir, aucun changement budgétaire n'est prévu jusqu'en 2013.<sup>86</sup> Les carences resteront les mêmes.

En conséquence, les requérant-e-s d'asile n'ont qu'un accès très limité aux centres du SPRAR. En fait, ces centres abritent surtout des personnes qui ont déjà reçu une décision positive et qui ont obtenu le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou un permis pour motifs humanitaires.

En plus du SPRAR, certaines municipalités proposent également un hébergement. A Rome, il y a 22 centres et 1300 places. Ils sont en parties tenus par des ONG qui reçoivent une aide de l'Etat à ces fins. Le temps d'attente avant d'obtenir une place dans ce type de centres est d'environ trois à quatre mois.<sup>87</sup> En novembre 2009, il y avait, à Rome, 3426 réfugiés en attente d'une place dans un de ces centres.<sup>88</sup>

### 3.3.1.4 Groupes de personnes vulnérables

Le droit italien identifie les groupes de personnes vulnérables en accord avec l'article 17 de la directive de l'UE sur les conditions d'accueil, à savoir «les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes de violence psychologique, physique ou sexuelle».<sup>89</sup> Ainsi, les familles avec enfants et les femmes seules ne sont pas considérées comme vulnérables. Pour la période budgétaire 2011–2013, 500 places du SPRAR sont réservées aux groupes de personnes vulnérables. En fait, bien plus de places sont attribuées à ces personnes et plus spécialement aux femmes enceintes.

La durée du séjour dans un centre ne peut être prolongée que pour les personnes considérées comme vulnérables. Lorsque le temps de la prolongation prend fin, el-

<sup>85</sup> Entretien avec Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>86</sup> Entretien avec Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rome, 16 septembre 2010; Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Année 2009/2010, décembre 2010: [www.serviziocentrale.it/file/server/file/Rapporto%20annuale%20dello%20SPRAR%20Anno%202009-2010.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Rapporto%20annuale%20dello%20SPRAR%20Anno%202009-2010.pdf).

<sup>87</sup> Entretien avec Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Service jésuite aux réfugiés, Rome, 20 septembre 2010.

<sup>88</sup> La Repubblica, Rifugiati, più di tremila senza un tetto, 11 November 2009: <http://roma.repubblica.it/dettaglio/rifugiati-piu-di-tremila-senza-un-tetto/1775869>.

<sup>89</sup> Entretien avec Daniela Di Rado, CIR, Rome, 20 septembre 2010.

les doivent quitter le centre qu'elles soient encore en procédure ou qu'elles aient déjà obtenu un statut de protection. Ce sont particulièrement les personnes vulnérables qui ne sont souvent pas en mesure d'assurer leur existence. Certaines trouvent abri dans un squat et d'autres vivent dans la rue. Toutes souffrent d'une pauvreté extrême dans des conditions inhumaines et sans perspectives d'améliorer leur situation de vie personnelle.

Les mineur-e-s non accompagné-e-s ne sont pas censé-e-s rester plus que brièvement dans les CARA. Ils ou elles doivent être transférés, normalement dans les 24 heures, dans un centre spécial pour mineur-e-s: les centres du SPRAR n'offrent au total que 134 places pour eux ou elles de sorte que la majorité de ces personnes est prise en charge par les services sociaux locaux.<sup>90</sup> Ces services fournissent un hébergement dans différentes maisons pour mineur-e-s rattachées à divers projets et non spécialisées dans la prise en charge de réfugié-e-s.<sup>91</sup> Les requérant-e-s mineur-e-s non accompagné-e-s se retrouvent ainsi souvent avec toute sorte d'enfants, y compris des enfants victimes de violence, des mineur-e-s de nationalité italienne ou étrangère non demandeurs d'asile. La «Casa Famiglia», qui consiste en petits centres quasi familiaux, fait partie de ces structures d'accueil.

Le droit italien veut veiller aux droits des mineur-e-s et, en général, les mineur-e-s qui sont enregistré-e-s par les autorités ont la priorité et se voient garantir un abri. Mais en même temps, la qualité des services dépend de la situation économique de l'administration locale. Le gouvernement ne finance que la première phase, avant qu'un tuteur ou une tutrice soit nommé-e; ensuite, la responsabilité du financement passe aux autorités locales. La situation n'est pas contrôlée et il n'y a aucun moyen de garantir des conditions égalitaires dans toutes les institutions des diverses régions.<sup>92</sup> En plus, si les bons projets ne manquent pas, ils échouent faute de possibilités de financement.<sup>93</sup> Les mineur-e-s doivent quitter ces centres lorsqu'ils ou elles atteignent l'âge de 18 ans et trois ou six mois.<sup>94</sup>

Selon la loi, chaque mineur-e doit être pourvu d'un tuteur ou d'une tutrice. En Italie, les tuteurs et tutrices sont recruté-e-s sur une base volontaire et non rémunérée, ce qui explique leur manque récurrent. La difficulté de trouver des tuteurs ou tutrices a souvent pour effet que les mineur-e-s dépendent de l'aide qu'ils ou elles obtiennent du personnel des maisons d'accueil où ils ou elles sont logé-e-s mais ces personnes ne sont fréquemment pas formées pour s'occuper des problèmes spécifiques que les mineur-e-s peuvent rencontrer en tant que réfugié-e-s.<sup>95</sup>

Il est important de veiller à la qualité des institutions afin de réduire le risque que les mineur-e-s quittent sans avertissement les maisons d'accueil pour aller se débrouiller dans un environnement peu sûr d'une grande ville. Les statistiques montrent que bien des nouveaux ou nouvelles venu-e-s mineur-e-s arrivé-e-s au sud, spéciale-

---

<sup>90</sup> Entretien avec Lara Olivetti et Stefania De Nicolais, Save the Children Italie, Rome, 16 septembre 2010 et décembre 2010.

<sup>91</sup> Entretien avec Viviana Violante, Associazione Virtus Italia Onlus, Rome, 17 septembre 2010.

<sup>92</sup> Entretien avec Lara Olivetti et Stefania De Nicolais, Save the Children Italie, Rome, 16 septembre 2010 et décembre 2010.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Entretien avec Viviana Violante, Associazione Virtus Italia Onlus, Rome, 17 septembre 2010.

<sup>95</sup> Entretien avec Lara Olivetti et Stefania De Nicolais, Save the Children Italie, Rome, 16 septembre 2010 et décembre 2010.

ment des Afghan-e-s, ont décampé après avoir été enregistré-e-s et placé-e-s dans une institution pour mineur-e-s.<sup>96</sup> En Sicile, l'organisation Save the Children a déterminé que 70 % des mineur-e-s non accompagné-e-s étaient partis.

En fait, bien des mineur-e-s non accompagné-e-s qui arrivent en Italie ont tendance à déclarer qu'ils ou elles sont majeur-e-s parce qu'ils ou elles espèrent ainsi trouver du travail pour aider leur famille. Ils ou elles considèrent l'école comme une perte de temps. Beaucoup d'entre eux ou elles tentent leur chance en se procurant du travail irrégulier dans les grandes villes pour gagner un peu d'argent.<sup>97</sup> Il arrive cependant après un certain temps que certain-e-s d'entre eux ou elles s'adressent aux services sociaux et demandent protection. Mais dans bien des cas, les travailleurs sociaux et travailleuses sociales ont de la peine à les convaincre de se décider pour une situation régulière.<sup>98</sup> Save the Children estime qu'il y a plusieurs milliers de mineur-e-s en situation irrégulière dans les rues des grandes villes et plus de 1000 dans la seule ville de Rome. Très souvent, ils ou elles deviennent victimes de toute sorte d'exploitations et, le plus souvent, de la part de personnes adultes.<sup>99</sup> Un autre motif expliquant que les mineur-e-s se déclarent adultes, c'est qu'ils craignent parfois d'être séparé-e-s de leur groupe ethnique. Cependant, ils ou elles ont souvent le désir de poursuivre leur voyage et d'aller demander l'asile dans d'autres pays européens.

### 3.3.2 Soins de santé

#### 3.3.2.1 Assistance psychologique dans les centres

L'offre en soins de santé dans les CARA a été sévèrement critiquée. L'organisation Médecins sans frontières a mis en évidence le manque de prestations dispensées au grand groupe de requérant-e-s d'asile présentant des maladies mentales ou des troubles traumatiques.<sup>100</sup>

Un des problèmes, c'est l'absence d'examen de dépistage permettant d'identifier les personnes souffrant de maladies mentales. Théoriquement, les requérant-e-s devraient recevoir une assistance sociale dans les centres de telle sorte que les cas de traumatismes puissent être détectés. Mais il n'y a pas de directives appropriées sur la manière de procéder. Cette carence, conjuguée au manque de personnel compétent dans les centres, engendre la situation inacceptable que les personnes souffrant de maladies mentales ne sont que rarement identifiées. Le fait qu'il n'y ait pas assez d'interprètes disponibles pour faciliter l'accès aux soins de santé aggrave encore la situation.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>98</sup> Entretien avec Lara Olivetti et Stefania De Nicolais, Save the Children Italie, Rome, 16 septembre 2010 et décembre 2010.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Médecins sans frontières, On the other side of the wall, A tour of Italy's migrant Centers, janvier 2010, p. 6s.: [www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-On-the-Other-Side-of-the-Wall-report-summary.pdf](http://www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-On-the-Other-Side-of-the-Wall-report-summary.pdf).

<sup>101</sup> Médecins sans frontières – mission Italie, I di là del muro – résumé, janvier 2010: [www.medicisenzafrontiere.it/Immagine/file/pubblicazioni/ITA\\_sommario\\_aldila\\_muro.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagine/file/pubblicazioni/ITA_sommario_aldila_muro.pdf).

Pendant longtemps, le système d'accueil ne s'est pas tant préoccupé du problème des requérant-e-s d'asile victimes de traumatismes. Les autorités se sont toutefois peu à peu rendu compte que le nombre de personnes souffrant d'affections mentales avait augmenté. Cependant, ce n'est que récemment que le SPRAR a réservé 50 places aux requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s présentant une maladie mentale ou un traumatisme (pour la période de 2011 à 2013). Ce nombre de places est totalement insuffisant. Par conséquent, bien des requérant-e-s traumatisé-e-s vivent dans les CARA qui ne sont pas du tout préparés pour accueillir des cas problématiques de ce genre. Cependant, le pire, c'est qu'il y a des personnes psychologiquement malades ou traumatisées qui sont forcées de vivre dans la rue ou dans des squats. Les centres du SPRAR reçoivent souvent des appels au sujet de malades psychiques se trouvant dans les CARA, mais ils ne sont que rarement en mesure de les accueillir faute de disponibilités suffisantes.<sup>102</sup>

### 3.3.2.2 Soins de santé en dehors des centres

Les requérants d'asile qui ont reçu la confirmation de leur enregistrement initial (cedolino, voir chiffre 2.2.2) ont droit aux soins de santé gratuits pendant la durée de la procédure. L'accès aux soins est accordé avec une carte d'assurance et une inscription au Service national de la santé. Les requérants touchent un *tesserino sanitario* («petite carte sanitaire») garantissant la gratuité ou semi-gratuité des prestations du domaine de la santé et, en principe, le droit de choisir un-e généraliste pour autant que celui-ci ou celle-ci pratique son métier dans le même district.<sup>103</sup> En fait, les requérant-e-s d'asile ont de grandes difficultés à trouver, dans leur district, un-e généraliste qui soit prêt à les accepter en tant que patient-e-s. C'est un réel problème dans les villes d'une certaine taille. Toutefois, le concours d'un-e généraliste est nécessaire pour diriger les patient-e-s vers des traitements médicaux plus poussés ou spécialisés.<sup>104</sup>

Pour être enregistré-e dans la ville de Rome, il faut contacter l'unité sanitaire locale (*azienda sanitaria locale – ASL*) et fournir un document confirmant l'enregistrement d'une adresse de domicile dans la municipalité. Cette exigence n'est pas conforme au droit italien et est considérée comme illégale; toutefois, les autorités de Rome la maintiennent strictement.<sup>105</sup> Cette pratique pose problème car les requérant-e-s d'asile arrivé-e-s récemment dans le pays ne sont pas tout de suite hébergé-e-s dans des centres gérés par l'Etat et ne sont pas en mesure de respecter cette condition préalable. En fait, la majorité d'entre eux ou elles n'a pas d'adresse de domicile au moment du dépôt de la demande d'asile. Une solution pragmatique est offerte par certaines ONG qui autorisent les requérant-e-s d'asile à s'enregistrer à l'adresse de l'organisation. Sant'Egidio prête ainsi son adresse à 8000 d'entre eux et elles et le Centro Astalli à 10'000 requérant-e-s d'asile.<sup>106</sup> Si l'intéressé-e ne réussit pas à obtenir une adresse fictive auprès d'une ONG, il peut aussi lui être attribué une adresse virtuelle qui n'existe pas. Toutefois, bien des requérant-e-s d'asile n'ont pas connaissance de cette possibilité. Même s'il existe plusieurs «solutions créatives» de contourner l'exigence d'une adresse personnelle, cette exigence peut facilement

<sup>102</sup> Entretien avec Lucia Iuzzolini, Servizio centrale SPRAR, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>103</sup> Entretien avec Donatella D'Angelo, Cittadini del mondo, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Entretien téléphonique avec Daniela Di Rado, CIR, 10 mars 2011.

<sup>106</sup> Entretien avec Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rome, 18 septembre 2010; entretien avec Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Service jésuite aux réfugiés, Rome, 20 septembre 2010.

décontenancer les requérant-e-s d'asile qui n'en ont pas.<sup>107</sup> La pratique consistant à fournir une adresse fictive ou virtuelle peut également créer des problèmes après la reconnaissance d'un statut de protection en ce qui concerne l'accès aux jardins d'enfants, aux soins de santé et aux prestations sociales (voir chiffres 4.3.3 et 4.3.4).

Les autorités locales ont la possibilité d'accepter des adresses fictives provisoires pour les personnes qui séjournent dans la communauté sans avoir une adresse personnelle à cet endroit, afin de pouvoir leur fournir des prestations médicales. Toutefois, la pratique varie selon les régions. Si un enregistrement provisoire (adresse fictive) n'est pas disponible et si les requérant-e-s d'asile et réfugié-e-s ne sont pas en mesure d'être dûment enregistré-e-s dans la municipalité, seuls les centres d'urgence sont à leur disposition. Comme tel est le cas en maints endroits, les ONG exploitent leurs propres services proposant une assistance médicale aux immigrant-e-s.

Pour des examens médicaux plus poussés – par exemple, une radiographie ou une dialyse – il faut une *tessera sanitaria* (carte sanitaire magnétique) qui ne peut être attribuée qu'aux résident-e-s « officiel-le-s ». Dans certaines villes, des organisations spéciales proposent des examens sans exiger cette carte, afin de venir en aide aux personnes sans domicile. Bien qu'il y ait des règles légalement contraignantes, le système varie passablement d'une région à l'autre. A certains endroits, les hôpitaux sont privatisés. Par exemple, à Milan, aucun hôpital ne traite les personnes qui se présentent sans *tessera sanitaria*, sauf en cas de premiers secours.<sup>108</sup>

En plus de ces obstacles, il y a un manque général d'information: la plupart des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s ne sont pas conscient-e-s de leurs droits ni des services à leur disposition et de la manière d'y accéder. Les ONG critiquent cette carence de la part de l'administration publique et des services sociaux où il est rare de trouver des interprètes et des brochures traduites.

Des parties prenantes rapportent que, pour le moment, il n'y a que trois projets à Rome pour porter assistance aux requérant-e-s d'asile traumatisé-e-s pendant et après la procédure. A l'hôpital San Giovanni, un psychiatre coopère avec le CIR. Les patients doivent s'annoncer d'abord au CIR. Le deuxième projet porte le nom « Samifo » et est tenu par le Centro Astalli. L'intervention a lieu de manière ambulatoire en collaboration avec une grande assurance-maladie où deux psychiatres (un rémunéré et un bénévole) reçoivent des réfugié-e-s et des requérant-e-s d'asile traumatisé-e-s.<sup>109</sup> Le troisième projet « Ferite Invisibili » (Blessures invisibles) est géré par Caritas Diocesana de Rome. Trois psychiatres, deux psychologues et un psychiatre superviseur proposent des psychothérapies pour les victimes de torture et de violence.<sup>110</sup> Ces projets ne sont toutefois pas du tout suffisants pour répondre à la demande.

<sup>107</sup> Entretien avec Donatella D'Angelo, Cittadini del mondo, Rome, 16 septembre 2010; entretien avec Petri Rosely, MEDU, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>108</sup> Entretien avec Petri Rosely, MEDU, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>109</sup> Information par courriel reçu de Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, 10 décembre 2010.

<sup>110</sup> Information par courriel de Caritas Diocesana de Rome, 7 mars 2011.

### 3.3.3 Travail

Les requérant-e-s d'asile peuvent obtenir un permis de travail après six mois même si leur demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision. La délivrance d'un tel permis est liée à la durée maximale de séjour dans des installations d'hébergement. Théoriquement, après six mois, les requérant-e-s sont considéré-e-s comme suffisamment intégré-e-s pour trouver un emploi et ne plus dépendre de l'aide sociale. Cette projection n'est pas du tout réaliste dans la mesure où l'Italie vit une période de fort chômage et où les citoyen-ne-s italien-ne-s eux-mêmes ou elles-mêmes ont de la peine à trouver du travail. Le taux de chômage s'élève à 8,7 % sans compter le travail à temps partiel involontaire.<sup>111</sup> En raison de tous ces éléments, les requérant-e-s d'asile n'ont pratiquement aucune chance d'obtenir un emploi régulier. Du reste, les agences officielles ne réussissent à trouver du travail que pour un très petit nombre de personnes. La plupart des Italien-ne-s qui trouvent un emploi le trouvent grâce à leur réseau familial et amical. Les requérant-e-s d'asile ne peuvent pas compter sur de tels réseaux et leurs chances de se procurer un emploi sur le marché du travail sont ainsi réellement très minces.<sup>112</sup>

Dans la société italienne, les requérant-e-s d'asile sont confronté-e-s au manque de possibilités et à une constante lutte pour leur survie à tel point qu'ils et elles sont également exposé-e-s au risque d'entrer dans la criminalité et dans la prostitution. La traite des femmes est un immense problème dans les villes italiennes et un nombre croissant de femmes requérant l'asile arrivant en Norvège et en Suisse depuis l'Italie sont des victimes de ce trafic menacées par des organisations criminelles en Italie. De plus en plus de ces femmes arrivent soit enceintes, soit avec des enfants.<sup>113</sup>

Les projets du SPRAR sont impliqués dans la promotion de placement au travail et de l'accès aux services de logement. En 2008, 3519 personnes ont quitté les programmes du SPRAR. Parmi elles, 47,5 % étaient parvenues à une situation d'autonomie aussi bien sur le plan du travail que sur celui du logement.<sup>114</sup> Mais comme relevé aux chiffres 3.3.4 et 4.3, cette situation d'autonomie n'est pas de nature durable.

### 3.3.4 Programmes en matière d'éducation et d'intégration

#### 3.3.4.1 Dans les CARA

Les requérant-e-s d'asile peuvent suivre des cours d'italien et recevoir une information de base à titre de premières démarches en vue de leur intégration.<sup>115</sup> En ce qui concerne les mesures d'intégration, les CARA font l'objet de critiques pour plusieurs raisons. Le principal problème est qu'ils n'étaient initialement pas du tout destinés à

<sup>111</sup> OCDE, *Employment Outlook 2010 – How does ITALY compare?*, 27 juillet 2010: [www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf).

<sup>112</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

<sup>113</sup> United States Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010 – Italy*, 14 juin 2010, consulté le 9 mai 2011: [www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883e92d.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883e92d.html). Voir le problème des femmes forcées à la prostitution et l'application de l'article 3 du règlement Dublin II (clause de souveraineté): décision du Tribunal administratif fédéral, n° E-6323/2010, 30 novembre 2010: [www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=331004a3-e938-487c-9647-72d270ef35d7](http://www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=331004a3-e938-487c-9647-72d270ef35d7).

<sup>114</sup> Entretien avec Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>115</sup> Entretien avec Ngô Lê Quyên et Caterina Boca, Caritas Rome, Rome, 15 septembre 2010.

un long séjour et qu'ils ne mettent pas à disposition des structures appropriées pour faciliter le processus d'intégration. Les CARA sont en principe de grandes institutions situées en dehors des villes; le gouvernement utilise d'anciens aéroports et camps militaires. Ils se trouvent près de petites communes où les requérant-e-s d'asile sont plus nombreux/ses que la population locale. Comme ils ou elles ne reçoivent aucun argent du gouvernement, ils ou elles ne peuvent pas utiliser légalement les transports publics. Cette situation n'est pas du tout appropriée pour préparer une personne à s'intégrer dans la société italienne. En plus, la qualité des cours de langue et de l'information dispensée a également été critiquée comme étant insuffisante.<sup>116</sup>

### 3.3.4.2 Dans les centres du SPRAR

Le SPRAR est un système qui est basé sur l'idée de garder des unités de petite taille et décentralisées. En moyenne, il y a 15 à 30 personnes dans chaque centre.<sup>117</sup> Le but est de favoriser le processus d'intégration des personnes individuelles. A la fin, la personne devrait parvenir à une intégration socio-économique et à l'autonomie. Les principales prestations offertes dans les centres du SPRAR sont une assistance sociale pour faire mieux connaître la région et pour faciliter l'accès aux services locaux, des cours de langue, des formations générales et professionnelles et du soutien juridique. Même si cette offre est plus appropriée à la demande des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s, le fait que ces services ne soient accessibles que pendant six mois (car ils sont liés au séjour dans les centres du SPRAR) pose le problème de la durabilité des acquis réalisés. Bien des personnes qui quittent les centres du SPRAR après six mois n'ont pas de place où aller et pas d'emploi pour assurer leur existence: elles finissent par se retrouver dans la rue.

## 4 Intégration et soutien gouvernemental après la reconnaissance

### 4.1 Introduction

Comme signalé, la majorité des personnes qui quittent l'Italie et qui demandent l'asile dans d'autres pays européens a déjà reçu un permis en Italie, qui leur accorde le statut de réfugié-e, la protection subsidiaire ou l'admission pour motifs humanitaires. Seule une minorité décide de partir pendant la procédure d'asile ou avant le dépôt d'une demande. Les conditions de vie des personnes au bénéfice d'un statut de protection en Italie devraient ainsi grandement préoccuper les autorités norvégiennes et suisses compétentes en matière d'immigration. A Rome, il y a environ 7000 personnes ayant un statut de protection et la majorité d'entre elles vit sans logis.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Entretien avec Alessandro Triulzi et divers, Asinitas, Rome, 15 septembre 2010.

<sup>117</sup> Entretien avec Lucia Iuzzolini, Servizio centrale SPRAR, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>118</sup> La Repubblica, Rifugiati, più di tremila senza un tetto, 11 novembre 2009:  
<http://roma.repubblica.it/dettaglio/rifugiati-piu-di-tremila-senza-un-tetto/1775869>.

Le système italien d'aide sociale repose dans une large mesure sur des structures informelles telles que la famille et d'autres réseaux sociaux ou des institutions de charité. En tant que nouveaux venus ou nouvelles venues dans la société, les requérant-e-s d'asile ne peuvent pas compter sur des relations sociales biologiques. Leurs connaissances lacunaires de la langue et leur bagage culturel différent leur posent des difficultés pour s'intégrer et subvenir à leurs besoins. Comparé à d'autres pays européens qui offrent un système assez étendu de mesures d'aide à l'intégration, le système italien doit être considéré comme insuffisant.

## 4.2 Droits liés à différentes formes de protection internationale

### 4.2.1 Formes de protection internationale

Le droit italien connaît trois formes différentes de protection internationale: le statut de réfugié-e, la protection subsidiaire et le permis pour motifs humanitaires. Jusqu'en 2008, seuls le statut de réfugié-e et le permis pour motifs humanitaires étaient accordés, mais le statut de protection subsidiaire a été inséré dans la législation après la mise en œuvre de la directive de l'UE sur la qualification.<sup>119</sup> Les bénéficiaires de permis pour motifs humanitaires établis avant la nouvelle procédure peuvent les faire convertir en permis pour protection subsidiaire.<sup>120</sup>

### 4.2.2 Statut de réfugié-e

Le statut de réfugié-e donne droit à un permis de séjour de cinq ans, renouvelable à son expiration. Les réfugié-e-s obtiennent en outre un document de voyage leur permettant de se déplacer en dehors du territoire italien. Ils ou elles ont droit au même traitement que les ressortissant-e-s italien-ne-s en ce qui concerne l'emploi, l'admission aux registres professionnels, la formation scolaire et professionnelle, l'apprentissage, l'accès aux emplois publics, les soins de santé et l'aide sociale. Un-e réfugié-e a également droit au regroupement familial pour son conjoint, ses enfants et ses parents sans n'avoir à remplir aucune condition en matière de revenus et de logement.<sup>121</sup>

### 4.2.3 Protection subsidiaire

La personne au bénéfice de la protection subsidiaire a droit à une autorisation de séjour de trois ans. Cette autorisation est renouvelable, mais seulement après vérification que les conditions y donnant droit sont encore remplies. Les titulaires ont le droit de recevoir un document de voyage, mais seulement lorsqu'il y a des raisons d'admettre que la personne ne peut pas demander un passeport aux autorités di-

<sup>119</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons ont besoin d'une protection internationale, et relative au contenu de ces statuts, 30 septembre 2004, L 304/12: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:FR:PDF>.

<sup>120</sup> REM Réseau européen des migrations, Point de contact national italien, The practices in Italy concerning the granting of non-EU harmonized protection statuses, 2009, p. 25: [www.emnitaly.it/down/rs-01-02.pdf](http://www.emnitaly.it/down/rs-01-02.pdf).

<sup>121</sup> Ibidem, p. 24.

plomatiques de son pays d'origine. Ils ou elles ont droit au même traitement que les citoyen-ne-s italien-ne-s en ce qui concerne l'emploi, la formation, les soins de santé et l'aide sociale. Leur droit au regroupement familial est soumis à des conditions de revenu suffisant et de logement convenable.<sup>122</sup>

#### 4.2.4 Motifs humanitaires

Le bénéficiaire d'un permis pour motifs humanitaires reçoit une autorisation de séjour d'un an. Ce permis est renouvelable mais seulement après vérification que les conditions ayant donné lieu à son octroi sont encore remplies. Le titulaire peut demander des documents de voyage mais sa demande sera le plus souvent rejetée et les intéressé-e-s seront invité-e-s à s'adresser aux autorités diplomatiques de leur pays d'origine pour leur demander des documents de voyage. Le regroupement familial n'est pas possible. Le permis n'est pas considéré comme créant un statut mais comme une «simple autorisation de rester».<sup>123</sup> Les conditions ayant permis l'octroi de cette autorisation ne peuvent pas perdurer indéfiniment, ce qui place leur titulaire dans une situation incertaine.

### 4.3 Intégration

Contrairement à la Norvège et à la Suisse, l'Italie est attachée à l'idée d'offrir une aide à l'intégration pendant la procédure d'asile. Dès qu'une personne a obtenu un permis et doit quitter le centre où elle se trouvait, il n'y a plus de programmes officiels destinés à faciliter son intégration dans la société. Il est reconnu que le séjour de six mois dans un centre du SPRAR est insuffisant pour être vraiment intégré-e. Les statistiques montrent que le nombre de personnes considérées comme intégrées n'a pas augmenté depuis 2007.

Comme indiqué ci-dessus au chiffre 3.3.1.3, les centres du SPRAR ont une capacité d'accueil limitée avec les 3000 places disponibles pour tout le pays. Toutefois, les mesures visant à l'intégration ne sont offertes que dans ces centres. Le fait que la plupart des requérant-e-s d'asile ne réussissent jamais à entrer dans ces centres pendant la procédure a conduit à la situation actuelle où bien des personnes relevant de l'asile qui vivent en Italie n'ont jamais accès à aucun programme d'intégration. En conséquence, il y a un grand groupe de personnes ayant besoin d'assistance pour trouver un emploi, un hébergement et un lieu de résidence officiel.

Après que la personne a été reconnue, la responsabilité de fournir des services est transférée aux autorités locales.<sup>124</sup> En Italie, il y a des différences parfois énormes entre les régions, ce qui influence visiblement le sort des personnes ayant le statut de réfugié-e. Les régions du nord sont les plus riches et la situation y est en général meilleure que dans le reste du pays. Turin est considérée comme la ville la plus favorable d'Italie en matière de prestations sociales. En raison du nombre très élevé de requérant-e-s d'asile qu'elle doit accueillir, Rome se trouve au bas de l'échelle

---

<sup>122</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>124</sup> Entretien avec Jürgen Humburg, HCR Italie, Rome, 21 septembre 2010.

avec les régions économiquement faibles du sud.<sup>125</sup> La situation peut varier sensiblement d'une ville à l'autre. En raison de l'absence de modèles prédéfinis et de lignes directrices contraignantes, elle dépend de la bonne volonté des autorités locales qui peuvent décider d'accorder ou non une aide aux requérant-e-s d'asile et aux personnes sous protection.<sup>126</sup> Les parties prenantes interrogées partagent l'avis que le système est très divers et complexe.

### 4.3.1 Travail

Les emplois disponibles se situent en grande majorité dans le travail manuel temporaire. Bien des réfugié-e-s trouvent un travail saisonnier pendant l'été au sud dans le secteur agricole (récolte des tomates, etc.). Chacun-e sait à quel point les réfugié-e-s, tout comme les travailleurs illégaux et travailleuses illégales, sont exploité-e-s et logé-e-s dans des conditions inhumaines (voir aussi chiffre 3.3.3).<sup>127</sup>

La plupart sont licencié-e-s en hiver et retournent au nord, ce qui y accentue les problèmes d'hébergement. Le manque de places se fait ainsi le plus sentir pendant la saison froide.<sup>128</sup> Bien des réfugié-e-s essaient alors de se rendre dans d'autres pays juste pour trouver un abri pour l'hiver.

Le genre de travail proposé aux réfugié-e-s relève souvent des soins aux personnes âgées. Dans ce cas, ils ou elles sont aussi logé-e-s dans la même maison que leur patient-e. L'inconvénient, c'est que l'employé-e est complètement dépendant de son travail et que l'emploi a un caractère forcément temporaire qui le rend imprévisible. En outre, ces emplois sont presque toujours réservés aux femmes.

### 4.3.2 Hébergement

#### 4.3.2.1 Centres d'hébergement de deuxième étape

Comme indiqué ci-avant (voir chiffre 3.3.1.3), les réfugié-e-s et les personnes au bénéfice d'un autre statut de protection séjournent habituellement pendant une période limitée dans les centres du SPRAR. En plus, des abris sont fournis dans le cadre de certains projets locaux gérés par des autorités locales et/ou des ONG. Comme indiqué plus haut, les centres du SPRAR étaient au départ censés accueillir des requérant-e-s d'asile en procédure, mais après l'introduction, en 2008, de la nouvelle procédure qui en a réduit la durée, davantage de personnes avec un statut y ont obtenu une place.

65 % des résident-e-s des centres du SPRAR reçoivent leur place après avoir obtenu un statut. 74 % de ces 65 % sont considéré-e-s comme des personnes vulnérables. Beaucoup d'entre eux ou elles sont des personnes de retour d'autres pays européens. Une catégorie importante est celle des femmes seules avec enfants. Il y a également de nombreuses personnes souffrant de troubles traumatiques. Toute-

<sup>125</sup> Entretien avec Lara Olivetti et Stefania De Nicolais, Save the Children Italie, Rome, 16 septembre 2010 et décembre 2010.

<sup>126</sup> Entretien avec Marita Bevilacqua, Préfecture de Turin, Turin, 23 septembre 2010.

<sup>127</sup> Médecins sans frontières, Violence in Southern Italy Exposes Extreme Neglect and Exploitation of Seasonal Migrant Workers, 12 janvier 2010: [www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release](http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release).

<sup>128</sup> Entretien avec Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rome, 16 septembre 2010.

fois, la majorité ne peut pas être intégrée dans le SPRAR même s'il s'agit de personnes tenues pour vulnérables.

Bien que la durée maximale du séjour dans les centres du SPRAR soit limitée à six mois, les personnes vulnérables peuvent demander une prolongation de six mois (voir chiffre 3.3.1.4). Cela a pour effet de bloquer les places au détriment des personnes se trouvant sur des listes d'attente.

#### 4.3.2.2 Centres d'hébergement de troisième étape

Les grandes villes rencontrent de graves problèmes d'hébergement. Comme les requérant-e-s d'asile sont libres de choisir l'endroit en Italie où ils ou elles veulent séjourner pendant la procédure, il y en a beaucoup qui gravitent vers Rome et Milan dans l'espoir de trouver du travail pour assurer leur existence.<sup>129</sup> Il y a quelques années, le ministère de l'intérieur a lancé certains projets à large échelle (centri poli-funzionali, Progetto Morcone) dans certains quartiers métropolitains dans le but de compléter les infrastructures existantes et de réduire en partie la pression sur les autorités locales.

A Rome, le Centro Enea a été fondé en octobre 2007. Il est considéré comme un centre d'hébergement «de niveau trois».<sup>130</sup> Il n'est pas ouvert aux personnes ayant été admises dans le SPRAR. Le centre a 320 places régulières. L'accès est subordonné à la condition d'avoir d'abord séjourné dans un centre local de Rome. Le Centro Enea est axé sur des programmes d'intégration tels que cours de langue afin de rendre les immigrant-e-s plus indépendant-e-s.

A Rome, seul le Centro Enea a 80 places réservées aux personnes de retour dans le cadre de Dublin, qui arrivent à l'aéroport Fiumicino de Rome.<sup>131</sup> Les personnes vulnérables ont la priorité. Celles de retour dans le cadre de Dublin, qui doivent se présenter à la questura compétente ailleurs dans le pays, peuvent rester deux ou trois jours au Centro Enea avant de se rendre à la dite questura.<sup>132</sup>

Le Centro Enea est censé proposer une solution à court terme (deux semaines au plus) pour les personnes de retour relevant de la compétence de la questura de Rome. En cas de places vacantes, ces personnes peuvent attendre au centre pendant cette courte durée jusqu'à ce qu'elles obtiennent une place dans un CARA si leur cause est pendante<sup>133</sup> ou dans un centre du SPRAR si elles sont au bénéfice d'une décision positive. Les réfugié-e-s ayant déjà été dans un centre du SPRAR pendant la durée de six à douze mois prévue ne sont pas censé-e-s y retourner.

<sup>129</sup> Entretien avec Alessandro Triulzi et divers autres, Asinivas, Rome, 15 septembre 2010; rencontre de requérant-e-s d'asile, de réfugié-e-s et de mineur-e-s non accompagné-e-s dans la rue avec des représentant-e-s de MEDU, dans le cadre du projet «un camper per i diritti», 21 septembre 2010.

<sup>130</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>131</sup> En 2009, le nombre total des requérant-e-s de retour en Italie était de 2658 (voir chiffre 1.5.2), dont la plupart ont été renvoyé-e-s à Rome. Compte tenu des disponibilités très limitées existant en Italie, il est manifeste qu'il n'y a de loin pas assez de places d'hébergement pour les personnes de retour.

<sup>132</sup> Entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>133</sup> La place dans un CARA est perdue et ne sera pas remise à disposition si la personne a quitté le centre sans permission (voir chiffre 3.3.1.2).

#### 4.3.2.3 Squats

En général, les Italiens sont réticents à louer des appartements à des immigré-e-s.<sup>134</sup> Comme ces personnes n'ont pas beaucoup de droits sociaux et ne sont pas en mesure de trouver un endroit où vivre, le squat de maisons abandonnées est devenu une pratique répandue dans les grandes villes.<sup>135</sup> Les maisons occupées sont de gros bâtiments à nombreux étages, par exemple des écoles abandonnées, et ne sont en général pas prévues pour être habitées. Il y a des squats groupant 300 à 400 voire parfois jusqu'à 700 habitants, la plupart au bénéfice d'un permis mais sans autres possibilités de logement. Souvent, les personnes venant d'une même région vivent ensemble; il peut ainsi par exemple arriver que des Erythréen-ne-s, des Ethiopien-ne-s, des Somalien-ne-s et des Soudanais-es partagent le même bâtiment.

Le choix d'habiter dans des squats plutôt que dans la rue n'améliore guère les conditions de vie qui restent inhumaines. Bien des femmes et des adolescentes disent avoir été victimes de harcèlement sexuel.<sup>136</sup> L'accès à l'eau potable est limité et plusieurs centaines de personnes partagent les mêmes toilettes. La pratique du squat est généralement illégale si bien que le loyer et l'électricité ne sont pas payés. Il arrive qu'il y ait des coupures de courant pendant des mois, même pendant l'hiver. Il y a parfois des inondations ou des incendies. Les conditions précaires des squats, accentuées par la promiscuité due au grand nombre des occupant-e-s d'un même bâtiment, créent une tension insupportable qui débouche parfois sur de violentes crises qui divisent la structure du pouvoir dans les bâtiments. Lors d'une visite d'un squat, des témoins ont dit à la délégation que, lors d'une telle crise, une personne avait été jetée dans le vide par la fenêtre du quatrième étage. La police regardait de l'extérieur sans intervenir.<sup>137</sup>

#### 4.3.3 Accès aux soins de santé

En principe, les réfugié-e-s et les personnes au bénéfice de la protection subsidiaire ont les mêmes droits que les citoyen-ne-s italien-ne-s. Ils rencontrent toutefois les mêmes difficultés que les requérant-e-s d'asile en procédure: ils ou elles ne sont pas bien informé-e-s de leurs droits (voir également chiffre 3.3.2.2).<sup>138</sup>

#### 4.3.4 Assistance sociale

Même si les requérant-e-s reçoivent un permis de séjour en Italie, cela ne leur garantit cependant pas un accès aux prestations sociales. Les difficultés concernant l'intégration sont notablement dues à la distinction faite entre permis et résidence: le permis de séjour qui habilite les requérant-e-s d'asile à séjourner légalement sur le territoire national n'implique pas un droit de résider dans une municipalité particuliè-

<sup>134</sup> Entretien avec Carla Martoglio, Regione Piemonte, Département de l'immigration, Turin, septembre 2010.

<sup>135</sup> Concernant la situation des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s en Italie, voir aussi: Maria Bethke & Dominik Bender, Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, 28 février 2011: [www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q\\_PUBLIKATIONEN/2011/Italienbericht\\_FINAL\\_15MAERZ2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2011/Italienbericht_FINAL_15MAERZ2011.pdf).

<sup>136</sup> Entretien avec Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Entretien avec Petri Rosely, MEDU, Rome, 21 septembre 2010.

re. Le permis de séjour confère les mêmes droits que ceux dont jouit tout-e citoyen-ne italien-ne; toutefois, pour les exercer et bénéficier des prestations de la municipalité, il faut en être résident-e, règle qui s'applique du reste aussi aux citoyen-ne-s italien-ne-s.<sup>139</sup>

Les requérant-e-s qui ont obtenu un permis de séjour relèvent de la municipalité dans laquelle ils ou elles ont présenté en premier lieu leur demande d'asile. La personne séjourne habituellement dans un centre situé ailleurs pendant la procédure, mais après coup, sur le plan administratif, elle est réputée appartenir à la commune où la procédure d'asile a commencé. Cela signifie qu'elles sont bloquées dans la région où elles ont présenté leur demande et qu'elles rencontrent des difficultés lorsqu'elles veulent s'établir ailleurs dans le pays car elles ne reçoivent aucune aide des autorités à cet autre endroit.<sup>140</sup>

## 5 Requérant-e-s d'asile débouté-e-s

Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s sont censé-e-s quitter le pays et n'ont droit à aucune prestation de soutien ou d'assistance. Le gouvernement ne fournit ni hébergement ni prestation pour les besoins de base comme la nourriture ou les vêtements. A titre comparatif, tant en Suisse qu'en Norvège, le gouvernement offre un hébergement aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s et pallie à leurs besoins essentiels même s'ils et elles sont tenu-e-s de quitter le pays.

Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui restent en Italie pour une raison ou une autre reçoivent une ordonnance d'expulsion. Ils ou elles risquent alors d'être placé-e-s dans un CIE. Si les autorités ne sont pas en mesure d'organiser le retour de la personne dans son pays d'origine, elle doit être libérée après six mois.

## 6 Procédure d'asile et conditions d'accueil à la lumière du droit européen et international des réfugié-e-s

L'Italie est liée par le cadre juridique de l'acquis de l'UE en matière d'asile et doit observer les normes minimales fixées dans les directives applicables (Directive 2003/9/CE, «Directive sur les conditions d'accueil»; Directive 2005/85/CE, «Directive sur la procédure» ainsi que Directive 2004/83/CE, «Directive sur la qualification»). Elle a également signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme tout comme la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et doit garantir les droits consacrés dans ces textes.

La Commission européenne a conclu que le système de Dublin ne peut fonctionner de manière adéquate que si les Etats membres prévoient des normes de protection

---

<sup>139</sup> Entretien avec Roberto Samperi, municipalité de Turin, Turin, 22 septembre 2010.

<sup>140</sup> Entretien avec des membres de Mosaico et de divers projets coordonnés par des ONG, Turin, 23 septembre 2010.

qui soient harmonisées et appropriées.<sup>141</sup> En ce qui concerne ce lien normatif entre le système de Dublin et l'acquis en matière d'asile, les Etats membres de Dublin devraient se sentir tenus de respecter leurs obligations fixées dans les directives.<sup>142</sup> La situation décrite par la délégation, après sa visite de villes italiennes importantes et ses entretiens avec des parties prenantes sur place, confirme que les normes italiennes se situent bien en deçà de celles de l'acquis en matière d'asile à bien des égards. Il y a de quoi douter sérieusement que la situation en Italie soit conforme aux exigences de la Convention relative au statut des réfugiés en matière d'assistance, de protection et d'aide à l'installation des réfugiés d'une manière décente et durable. Un Etat envisageant de renvoyer un-e requérant-e d'asile dans le cadre du système de Dublin est dès lors tenu d'évaluer les conditions que celui-ci ou celle-ci trouvera après avoir été transféré-e. L'analyse ci-après est loin d'être exhaustive mais elle s'efforce de mettre en évidence les principaux problèmes observés dans le cadre de la protection juridique.

### *1. Accès limité à l'hébergement et à l'assistance au stade initial de la procédure*

Les premiers problèmes sont dus au fait que beaucoup de requérant-e-s d'asile ne peuvent pas accéder à un hébergement pendant la période entre leur premier contact avec les autorités italiennes et l'enregistrement formel de leur demande d'asile (verbalisation). Cette période peut varier entre quelques semaines et plusieurs mois selon les disponibilités des autorités. En 2010, les opérations pouvaient prendre jusqu'à deux mois dans les grandes villes. Or, bien des personnes quittent le pays pendant cette période en raison du défaut de logement et d'assistance. Cela pourrait amener à penser que les autorités italiennes n'appliquent pas les dispositions de la directive sur les conditions d'accueil dans la mesure où elles ne fournissent pas une assistance dès le moment où les requérant-e-s d'asile se présentent aux autorités mais prévoient plusieurs formalités entre ce moment et l'enregistrement formel et l'ouverture officielle de la procédure proprement dite. La directive n'est elle-même pas tout à fait claire sur ce point, mais le champ d'application défini à l'article 3, paragraphe 1, s'étend à «tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre». En conséquence, l'article 13, paragraphe 1, de la même directive prévoit que «les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile». On pourrait soutenir que le fait de se présenter à une autorité officielle est une façon suffisante d'introduire une telle demande.

Cela dit, la reprise de cet article dans le droit italien est, sinon fautive, tout au moins très compliquée et confuse et ne s'inscrit pas du tout dans le but de la directive, qui est de fournir des conditions d'accueil appropriées pendant la procédure.

### *2. Obstacles à l'accès aux soins de santé en raison d'un défaut d'information*

Il existe en Italie de sérieux problèmes de communication et d'information en ce qui concerne l'accès aux soins de santé pendant la procédure et après la reconnaissance. Les autorités n'informent pas correctement les requérant-e-s de leurs droits.

---

<sup>141</sup> Commission européenne, SEC (2008) 2962, 15.

<sup>142</sup> Francesco Maiani, Fitting EU asylum standards in the Dublin equation: recent case law, legislative reforms, and the position of Dublin «associates», in ASYL 2/10, p. 9ss.

Ainsi, bien que les requérant-e-s d'asile aient en principe le droit de bénéficier du système de santé publique, ils et elles n'en bénéficient pas parce qu'ils et elles ne sont pas informé-e-s par les autorités. Cette pratique ne respecte pas l'article 5 de la directive sur les conditions d'accueil, qui prévoit que les Etats membres doivent informer les requérant-e-s d'asile de leurs droits dans les 15 jours suivant le dépôt de la demande d'asile.

### *3. Pas de traitement suffisant pour les personnes souffrant de troubles psychiques ou de traumatismes*

Bien des parties prenantes interrogées ont relevé que le traitement et l'assistance sociale des réfugié-e-s traumatisé-e-s et des personnes souffrant de troubles psychiques ne sont de loin pas satisfaisants ni même suffisants. La directive sur les conditions d'accueil prévoit cependant à son article 15, paragraphe 2, que les requérant-e-s d'asile ayant des besoins spéciaux doivent recevoir l'assistance nécessaire.

### *4. Manque d'institutions d'hébergement pendant la procédure d'asile*

En théorie, tou-te-s les requérant-e-s d'asile ont droit à un hébergement jusqu'à la décision de première instance.<sup>143</sup> Toutefois, en pratique, les autorités italiennes n'ont pas été en mesure d'assurer une place à chacun-e dans le passé de sorte que bien des requérant-e-s d'asile se retrouvent sans abri pendant la procédure – avec des conséquences graves non seulement au regard de leurs droits fondamentaux mais aussi pour leur procédure. Comme il n'est pas du tout sûr qu'elle aura accès à un hébergement correct et sera mise au bénéfice de conditions d'accueil et d'une assistance une fois de retour en Italie, tout Etat membre qui prévoit de renvoyer une personne en Italie a l'obligation de vérifier que cette personne sera accueillie de manière suffisante – si la procédure n'est pas terminée –, faute de quoi, il risque de violer non seulement le droit de l'UE mais aussi l'article 3 CEDH.<sup>144</sup> Les conditions de vie incertaines liées au manque d'hébergement suffisant pour les requérant-e-s d'asile pendant la procédure ainsi que la répartition inappropriée des places, dont le nombre ne correspond pas à celui des demandes d'asile à traiter par la questura, pourraient ne pas être conformes aux dispositions de la directive sur les conditions d'accueil selon lesquelles tou-te-s les requérant-e-s d'asile devraient être logé-e-s convenablement (article 14, paragraphe 1). La Commission a déjà soulevé la question dans son rapport de 2007 sur les conditions d'accueil, où il est dit que «certains Etats membres présentent toutefois encore des carences en places disponibles pour leurs requérant-e-s d'asile (soit Chypre, l'Italie, la France)».<sup>145</sup>

La délégation a pu se rendre compte des conséquences de ces carences lorsqu'elle a vu de nombreux requérant-e-s d'asile faire la queue pour obtenir de la nourriture distribuée par des organisations religieuses et des ONG notamment dans les gares. Parmi ces personnes, il y avait des requérant-e-s d'asile âgé-e-s et apparemment

<sup>143</sup> Cela est prévu par le decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140:

[www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html).

<sup>144</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, arrêt en la cause M.S.S. c. Belgique et Grèce, requête n° 30696/09, 21 janvier 2011:

[www.statewatch.org/news/2011/jan/echr-judgment-mss-v-belgium-greece.pdf](http://www.statewatch.org/news/2011/jan/echr-judgment-mss-v-belgium-greece.pdf).

<sup>145</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/EC du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, Bruxelles, 26 novembre 2007, COM/2007/745 final, p. 5, 6:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:FR:PDF>.

malades ainsi que des mineur-e-s. Beaucoup d'entre elles en étaient réduites à dormir sur des morceaux de carton sans couverture à l'intérieur ou aux environs de la gare ou à d'autres endroits plus insolites, en espérant ne pas être chassées par la police. Elles n'avaient accès ni à des toilettes ni à de l'eau. Elles transportaient leurs affaires dans des sacs en plastique en craignant de se faire voler ou agresser pendant la nuit.<sup>146</sup>

Comme cette situation attend également les personnes de retour dans le cadre de la procédure de Dublin, l'État qui renvoie ces personnes en Italie est tenu de s'assurer que celles dont la demande d'asile n'a pas encore fait l'objet d'une décision selon le droit italien pourront bénéficier de tous les droits prévus dans la directive sur les conditions d'accueil.

##### *5. Hébergement en pratique seulement pendant la procédure de première instance*

Le droit italien respecte la disposition de la directive sur les conditions d'accueil qui prévoit, à son article 2, lettre c, la définition du terme «demandeur d'asile», soit «un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile *sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement*». Toutefois, dans la pratique – en raison du manque de places disponibles –, l'hébergement et l'assistance ne sont fournis que jusqu'à la décision de première instance. Cette pratique n'est pas conforme à la directive sur les conditions d'accueil ni à son intention d'assurer des conditions d'accueil pendant toute la procédure. Cela devrait être pris en compte spécialement lorsqu'un autre pays renvoie une personne en Italie dans le cadre du système de Dublin.

##### *6. Graves difficultés pour les personnes ayant un statut de protection*

Les plus graves problèmes attendent les personnes ayant obtenu un statut de protection internationale. Le système italien ne soutient pas correctement ces personnes qui sont régulièrement contraintes de quitter après six mois le centre où elles se trouvent. Lorsqu'elles sortent du système, elles ne peuvent pas bénéficier d'une assistance sociale suffisante ni des projets d'aide à l'intégration.

Les personnes sont renvoyées dans les rues avec un permis de travail qui leur est très souvent inutile car elles ne peuvent pas trouver du travail. Ce phénomène est de loin le problème le plus important du système italien et est dû au fait que le système social italien en tant que tel est très pauvrement équipé et n'est pas du tout en mesure de fournir une aide durable aux personnes qui doivent se faire une place dans une nouvelle société après un vécu de traumatisme et de persécution. Bien des personnes sont laissées sur la touche dans les rues sans réelle perspective d'améliorer leur situation.

Comme la plupart des personnes ayant un statut de protection n'ont pas de place pour dormir et ainsi pas de possibilités de couvrir leurs besoins de base comme la nourriture, la douche, l'hygiène et la lessive, elles ne peuvent pas chercher un em-

---

<sup>146</sup> Rencontre de requérant-e-s d'asile, de réfugié-e-s et de mineur-e-s non accompagné-e-s dans la rue avec des représentant-e-s de MEDU, dans le cadre du projet «un camper per i diritti», 21 septembre 2010; Distribution de nourriture à des réfugié-e-s et des requérant-e-s d'asile par des représentant-e-s de Sant'Egidio devant une gare dans un faubourg de Rome, 21 septembre 2010. Voir aussi Maria Bethke & Dominik Bender, Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, 28 février 2011, p. 19.

ploi mais doivent errer dans les rues toute la journée, faisant la queue pour de la nourriture et s'efforçant de trouver une solution pour passer la nuit, ce qui est toujours difficile. Certaines organisations religieuses et ONG distribuent des repas et offrent d'autres services comme la mise à disposition de machines à laver à différents endroits des grandes villes. Comme indiqué, les personnes dans le besoin en sont réduites à passer toute leur journée à se déplacer ici et là pour pourvoir à leurs besoins les plus basiques. Dans ces circonstances si précaires, il leur est quasiment impossible de participer aux leçons d'italien parfois proposées par des organisations religieuses et des ONG dans les grandes villes et de chercher un emploi pour devenir autonomes.

Spécialement pour les personnes vulnérables, cette situation présente un réel risque de traitement inhumain ou dégradant. Il est tout à fait manifeste que l'Italie ne peut pas respecter les normes applicables au statut de réfugié-e-s et de personnes sous protection subsidiaire, telles que définies dans la directive sur la qualification. La protection telle qu'elle est envisagée par la Convention relative au statut des réfugiés et par la directive sur la qualification dépasse la seule garantie contre le refoulement. Elle oblige l'Etat d'accueil de permettre au ou à la réfugié-e d'avoir une vie décente et sûre sur son territoire et de lui donner la possibilité de s'y établir et de s'y intégrer. La directive sur la qualification prévoit des règles spéciales pour les enfants et autres réfugié-e-s vulnérables en matière d'assistance ainsi qu'une mention claire que ces personnes ont besoin d'une attention et d'une assistance particulières (art. 20, paragraphes 3, 4, 5 de cette directive).

Néanmoins, des Etats soumis à la réglementation de Dublin renvoient en Italie des personnes ayant un statut de protection, la plupart du temps dans le cadre d'accords bilatéraux de réadmission. Cette pratique est hautement problématique non seulement sur le plan juridique en lien avec l'acquis de Schengen (car les personnes titulaires d'un permis de séjour délivré par un Etat membre ont en principe le droit de circuler librement au moins un certain temps sur le territoire d'autres Etats membres), mais aussi dans la perspective des droits humains. Toute autorité étatique envisageant de renvoyer en Italie un-e réfugié-e ou une personne ayant besoin d'une protection internationale devrait être consciente du fait que cette mesure pourrait déboucher sur une situation de violation des droits humains de la dite personne.

L'obligation de tenir compte de cette éventualité est prévue non seulement dans l'acquis de l'UE en matière d'asile, mais aussi dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cela ressort notamment aussi très clairement du récent arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.<sup>147</sup> Même si, dans cette affaire, il s'agissait de la situation d'un requérant d'asile en Grèce, les considérants de principe de la Cour sont également pertinents dans le contexte italien.

Bien que la Cour commence par indiquer que l'article 3 CEDH ne peut être interprété comme obligeant les Hautes parties contractantes à fournir un logis à toute personne se trouvant sur son territoire et qu'il ne comporte aucune obligation générale d'allouer aux réfugiés une aide financière leur permettant de conserver un certain niveau de vie<sup>148</sup>, elle relève que la situation dans laquelle le requérant M.S.S. s'est

---

<sup>147</sup> Voir note 144.

<sup>148</sup> Voir *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, § 249, y compris une référence à la cause *Muslim c. Turkey*, n° 53566/99, § 85, 26 avril 2005.

trouvé était particulièrement grave. Il allègue avoir vécu des mois dans un état de pauvreté la plus extrême et dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins les plus basiques: nourriture, hygiène et lieu de vie. En plus, il dit avoir été constamment dans la crainte d'être attaqué et détroussé et n'avoir eu aucun espoir quelconque de voir sa situation s'améliorer. C'était pour échapper à cette situation d'insécurité et de carence matérielle et psychologique qu'il a essayé plusieurs fois de quitter la Grèce.<sup>149</sup>

En conséquence, la Cour a considéré que le requérant M.S.S. avait été victime d'un traitement humiliant impliquant un manque de respect de sa dignité et que cette situation avait sans aucun doute provoqué chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité pouvant entraîner le désespoir. A son avis, ces conditions de vie, en concours avec l'incertitude prolongée dans laquelle il se trouvait et avec l'absence totale de perspectives d'une amélioration, ont atteint le degré de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3 CEDH.<sup>150</sup>

La situation décrite ci-dessus est très semblable à celle rapportée dans les témoignages recueillis par la délégation auprès de réfugié-e-s et de personnes ayant un autre statut de protection; les faibles perspectives sociales de ces personnes ont également été confirmées par diverses parties prenantes. Tant qu'elles n'ont pas accès à une assistance suffisante pour les aider à mener une vie décente, les personnes ayant un statut de protection courent le risque de finir dans la misère et le dénuement – sans réelles perspectives d'un mieux. Comme les autorités italiennes ne font rien de concret pour améliorer les choses, il est assez probable que leur situation extrêmement fragile va se poursuivre et que, dans de telles circonstances, elle provoquera une violation de l'article 3 CEDH.

#### *7. Loterie de l'intégration – des projets seulement au niveau local*

En Italie, la compétence et la responsabilité en matière d'intégration des requérant-e-s d'asile reconnu-e-s sont décentralisées. Ce secteur dépend ainsi en grande partie de la volonté et des moyens des autorités locales. Les prestations offertes varient donc forcément d'une région à l'autre, ce qui entraîne un manque de prévisibilité pour les personnes intéressées. Grâce au travail des ONG, les requérant-e-s d'asile trouvent à bien des endroits une aide supplémentaire à celle que peuvent offrir les autorités. Toutefois, cette assistance est basée essentiellement sur des engagements bénévoles, ce qui la rend irrégulière et imprévisible. Contrairement à la plupart des autres pays européens, l'Italie réserve en général ses programmes d'intégration aux requérant-e-s d'asile pendant la procédure, sauf parfois aussi pendant une courte période après leur reconnaissance. Ces programmes sont offerts dans les centres d'hébergement. Ils consistent en l'enseignement de l'italien donné dans d'immenses classes; dans certains centres, il y a également des cours qui prodiguent des conseils pour chercher un emploi. A part ces cours, les personnes sont livrées à elles-mêmes pour trouver leur place et se construire une existence dans la société italienne.

---

<sup>149</sup> Ibidem, § 254.

<sup>150</sup> Ibidem, § 263.

## 7 Conclusion

Le règlement Dublin II prévoit une responsabilité conjointe des deux Etats impliqués d'assurer le bien-être du ou de la requérant-e d'asile dont le transfert est envisagé. L'Etat requérant est ainsi tenu de garantir que la personne transférée recevra des soins et une assistance adéquats.

La coopération dans le cadre de Dublin voulait également garantir les droits de chaque requérant-e d'asile individuel-le de bénéficier d'un examen équitable et approprié de ses besoins de protection, indépendamment de l'Etat membre où la demande d'asile avait été déposée. Jusqu'à ce que tous les Etats membres aient des normes communes suffisantes en matière de procédure et de conditions d'accueil, les autorités ne devraient pas continuer à renvoyer aveuglément des requérant-e-s d'asile dans des pays qui n'appliquent pas ces normes.

Les observations faites par la délégation montrent que même si l'Italie a fait de nets progrès ces vingt dernières années en mettant en place un système d'asile opérant à partir de rien, ce système présente encore de graves carences. Ces carences sont certainement mais pas entièrement dues à la position géographique de l'Italie aux frontières extérieures du territoire de l'espace Schengen. L'Italie est un des pays de l'UE où arrivent dans un premier temps le plus de personnes en quête de protection – et cela pas seulement depuis le début du printemps 2011. En raison de ce constant afflux, elle est un de ces pays qui, actuellement, ne peuvent pas assurer la concrétisation des droits et garanties minimaux fixés dans les directives de l'Union européenne pour toutes les personnes concernées. Elle n'est en particulier pas en mesure de répondre aux besoins des personnes traumatisées, psychologiquement atteintes ou souffrant d'autres maladies et de celles nécessitant autrement une assistance accrue.

Cette situation devrait grandement préoccuper la Norvège et la Suisse (et tous les autres pays européens) lorsqu'elles envisagent de renvoyer des requérant-e-s d'asile en Italie dans le cadre du règlement Dublin II ou des personnes ayant le statut de réfugié-e dans le cadre d'un accord de réadmission. Compte tenu de l'actuel afflux de nouveaux et nouvelles arrivé-e-s en provenance de l'Afrique du nord, les autres pays partenaires de Dublin devraient examiner avec une attention toute particulière la situation individuelle de la personne avant de la renvoyer en Italie dans le cadre du règlement Dublin ou d'un accord de réadmission.

Dans la réalité, les Etats requérants (comme la Suisse ou la Norvège) ne procèdent pas à des investigations appropriées *avant* le transfert et les autorités de l'Italie requise ne sont pas en mesure, *après le retour*, de garantir des conditions de vie dans la dignité aux personnes qui leur sont renvoyées dans le cadre de Dublin. L'Unité-Dublin d'Italie a été submergée par la quantité de requêtes reçues. Cela est également reflété par le faible nombre de cas ayant été directement acceptés par les autorités italiennes. Le plus souvent, l'Italie devient responsable d'un cas relevant de Dublin en raison de l'expiration du délai de deux mois fixé pour répondre à la requête de transfert. Les autorités ne sont pas en mesure d'examiner les requêtes dans le temps imparti. Cela conduit à une situation où beaucoup de personnes de retour

selon Dublin arrivent à l'aéroport sans que la police des frontières ne soit informée de leur arrivée – sans compter les éventuels besoins spécifiques. Une telle pratique a un effet très négatif sur l'accueil des personnes vulnérables parce que les autorités italiennes ne sont pas préparées à répondre aux besoins spéciaux de ces personnes dès leur arrivée.<sup>151</sup>

La délégation a pu se rendre compte que le souhait que les autres Etats membres renoncent aux renvois de requérant-e-s vulnérables en Italie est formulé non seulement par des ONG, mais également par les personnes officielles rencontrées sur place.

Une autre particularité à signaler est que beaucoup de requérant-e-s qui se retrouvent dans le système de Dublin sont des personnes ayant déjà obtenu un statut de protection en Italie. En 2010, 38 % de tous les requérant-e-s d'asile en Italie ont reçu une protection internationale en première instance, dont 14,26 % le statut de réfugié-e.<sup>152</sup> Mais les statistiques montrent que la plupart des requérant-e-s qui quittent le pays le font après avoir obtenu un permis de séjour. Leur choix de partir s'explique par le manque d'infrastructures en matière d'hébergement et d'intégration en Italie. En réalité, un grand nombre de réfugié-e-s reconnu-e-s est laissé en marge de la société italienne avec des chances très limitées d'atteindre une situation de vie normale et finit par se retrouver dans la rue ou dans des squats dans des conditions de vie insoutenables. Pendant ses visites à Rome, Milan et Turin, la délégation a rencontré beaucoup de personnes qui luttent désespérément chaque jour pour trouver une vie décente en Italie.

Le règlement Dublin II ne protège pour le moment les personnes que contre un refoulement en chaîne vers le pays persécuteur mais pas contre une vie dégradante dans les autres pays membres. Toutefois, dans son récent arrêt en la cause *M.S.S. c. Belgique et Grèce*,<sup>153</sup> la Cour européenne des droits de l'homme retient que bien qu'il n'existe pas une obligation générale pour les Etats d'assurer un certain niveau de vie aux réfugié-e-s, l'Etat d'accueil a néanmoins une obligation – également au vu de l'acquis de l'UE en matière d'asile – de veiller à ce que la personne concernée ne soit pas constamment exposée au dénuement et à l'insécurité dans sa vie de tous les jours. Les constatations faites par la délégation et résumées dans le présent rapport permettent pour le moins de douter sérieusement que l'Italie remplisse ses obligations prévues par le droit international et européen.

Dans le même arrêt, la Cour attribue une responsabilité à l'Etat requérant qui a l'obligation de s'enquérir de la situation et des conditions de vie des requérant-e-s d'asile dans l'Etat requis avant de les y transférer. Après avoir décrit les sérieuses carences du système italien au niveau des conditions d'accueil et des conditions sociales, la délégation recommande qu'il soit renoncé aux transferts vers l'Italie pour éviter le risque réel de plonger tôt ou tard des personnes dans des conditions de vie insoutenables après leur exclusion des structures italiennes de l'asile. Si les Etats continuent de transférer des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s en Italie,

---

<sup>151</sup> Entretien avec Franca Zappacosta, questura de Rome, Rome, 21 septembre 2010; entretien avec la préfecture de Rome / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, aéroport Fiumicino Rome / Centro Enea / Unité Dublin de Norvège, Rome, 16 septembre 2010.

<sup>152</sup> Eurostat News Release, Asylum in the EU27, 29 mars 2011: [www.cir-onlus.org/eurostat%202010-newsrelease.pdf](http://www.cir-onlus.org/eurostat%202010-newsrelease.pdf).

<sup>153</sup> Voir note 144.

il pourrait leur être reproché une violation des droits fondamentaux de la personne humaine consacrés à l'article 3 CEDH.

Sur la base des résultats de ses investigations et de ses entretiens avec des organisations partenaires italiennes et des représentant-e-s des autorités sur place, la délégation norvège-suisse présente les recommandations suivantes:

- Tant que les **requérant-e-s d'asile** auront généralement des difficultés à être accueilli-e-s correctement pendant la première phase de la procédure (jusqu'à la verbalisation de leur demande) et seront forcé-e-s de vivre dans des squats ou dans la rue dans des conditions inhumaines avant d'avoir accès au système d'accueil italien, les Etats membres devraient, avant de les transférer, évaluer soigneusement leur situation et s'assurer de recevoir un engagement fiable de la part de leurs homologues italiens que ces derniers sont en mesure d'assister les personnes transférées dès leur arrivée.
- En ce qui concerne les **personnes vulnérables, les autorités devraient renoncer à les renvoyer dans une situation incertaine et indigne**. Tant que l'autorité requérante ne peut pas établir que les besoins des requérant-e-s d'asile vulnérables, des familles avec enfants mineur-e-s et des femmes seules<sup>154</sup> sont suffisamment pris en compte en Italie et qu'il n'y a pas de procédure formelle pour les identifier,<sup>155</sup> les Etats membres devraient s'abstenir de les renvoyer dans une situation incertaine et indigne. Ils sont appelés urgemment à appliquer l'article 3 du règlement Dublin II (clause de souveraineté) pour éviter des violations de l'article 3 CEDH.
- **Les requérant-e-s d'asile qui ont de prime abord droit au statut de protection de réfugié-e ou à une protection subsidiaire ne devraient pas du tout être transféré-e-s** parce que la protection qui leur serait offerte en Italie après l'octroi de leur statut n'est pas suffisante pour leur assurer une vie décente. La clause de souveraineté prévue dans le règlement Dublin II devrait s'appliquer dans une mesure semblable à la clause d'exception encore prévue dans la loi suisse sur l'asile en ce qui concerne la règle relative aux pays tiers de l'article 34, alinéa 3, lettre b, LAsi. Cette disposition exclut du renvoi dans un pays tiers les requérant-e-s d'asile ayant clairement besoin de protection et remplissant «manifestement la qualité de réfugié». Dans une phase très initiale de la concrétisation du processus de Dublin en 2006, cette exception était censée établir un cadre pour l'application de l'article 3, alinéa 2, du règlement Dublin II – un but que le législateur n'a pas suivi à la fin. Toutefois, dans le contexte italien, cette idée pourrait aider à prévenir le risque de se rendre responsable de violations graves de droits humains selon l'article 3 CEDH.
- Tant que la plupart des **personnes ayant obtenu le statut de réfugié-e ou un autre statut de protection** sont contraintes, après un certain temps, de

<sup>154</sup> Les familles avec des enfants mineur-e-s et les femmes seules ne sont pas considérées comme des personnes vulnérables (voir chiffre 3.3.1.4).

<sup>155</sup> Voir aussi le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/EC du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, Bruxelles, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 final, qui relève, à la page 10, que l'Italie ne prévoit pas un projet pour identifier les requérant-e-s d'asile ayant des besoins particuliers.

vivre dans des squats ou dans la rue dans des conditions inhumaines et sans le soutien ni l'assistance nécessaires de la part du gouvernement, les Etats membres devraient assumer leurs responsabilités pour ce groupe de personnes et **renoncer à les renvoyer** dans une situation incertaine et indigne s'ils veulent éviter de violer l'article 3 CEDH. Non seulement de tels transferts pourraient être problématiques sur le plan du visa Schengen, mais ils sont d'abord et avant tout également illicites car l'Italie ne peut pas garantir que les personnes concernées ne seront pas exposées au risque réel de finir dans le dénuement et la misère.

- Les Etats participant au système de Dublin devraient plus activement promouvoir des normes harmonisées de décence pour la protection des réfugié-e-s dans tout l'espace Dublin. La situation actuelle n'est pas du tout satisfaisante et conduit à des mouvements secondaires de personnes ayant un statut de protection. Egalement à la lumière de la récente décision d'élargir le champ d'application de la directive aux résident-e-s qui séjournent à long terme, il est important d'en arriver à davantage de normes communes.
- Une décision de renoncer à un transfert ou à un renvoi dans un Etat membre comme l'Italie correspond aussi à un **engagement de partage des charges et de solidarité** avec des Etats membres qui sont davantage sollicités en raison de leur situation géographique. L'Italie a besoin de l'aide des autres Etats membres. En même temps, le gouvernement italien est dans l'obligation de mettre en place des structures adéquates et durables dans le domaine de l'asile pour améliorer la situation à long terme.

