



Conditions d'accueil en Italie

Rapport actualisé sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Berne, janvier 2020

Impressum

Editeur
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
Case postale, 3001 Berne
Téléphone : 0041 (0)31 370 75 75
E-mail : info@fluechtlingshilfe.ch
Internet : www.osar.ch
Dons : PC 30-1085-7

Versions disponibles : anglais, allemand, français
Cheffes de projet : Adriana Romer, Margarite Zoetewij

COPYRIGHT

2020 Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Berne
Copie et réimpression autorisées sous réserve de la mention de la source.

Informations sur l'organisation : l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est une organisation à but non lucratif indépendante sur le plan politique et religieux, ainsi que l'organisation faîtière des œuvres d'entraide et organisations suisses pour réfugiés : Caritas Suisse, l'Entraide protestante suisse (EPER), l'Organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO), l'Union suisse des comités d'entraide juive (VSJF), la Fondation Armée du Salut Suisse et la section suisse d'Amnesty International. En tant qu'organisation spécialiste, l'OSAR participe au processus de consultation politique concernant la législation en matière d'asile et de migration. Elle s'engage par ailleurs dans des projets de formation et contribue à la sensibilisation de l'opinion publique dans le domaine de l'asile. Depuis sa fondation en 1936, elle représente les intérêts des personnes requérantes d'asile et des personnes réfugiées auprès des autorités, ainsi que dans les débats politiques et publics. Son département interdisciplinaire Protection regroupe un service juridique, véritable centre de compétences pour les questions juridiques relevant du domaine de l'asile et des réfugié-e-s. Celui-ci travaille en lien avec les services d'analyse-pays et de coordination et de formation des conseillères/ers et représentant-e-s juridiques employé-e-s par les œuvres d'entraide. En outre, ce département observe systématiquement l'évolution du droit et de la pratique en matière d'asile et établit des rapports sur les pays d'accueil et les pays d'origine.

Remerciements : l'OSAR tient à exprimer sa gratitude à l'ensemble des expert-e-s et des officiel-le-s au sein des autorités italiennes en matière d'asile, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et des ONG italiennes, qui nous ont généreusement donné de leur temps lors de notre visite en Italie. Nous les remercions en particulier pour leur accueil chaleureux et leur promptitude à partager des informations sur la situation des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie. Sans leur aide, notre mission d'investigation en Italie n'aurait pas été possible.

Nous remercions tout particulièrement Loredana Leo de l'ASGI, qui a été une source précieuse pour l'OSAR pendant de nombreuses années et qui nous a aidées à compléter ce rapport grâce à son expérience et à ses connaissances.

Un remerciement particulier est également adressé à la fondation allemande Pro Asyl, qui a généreusement soutenu le projet.

**stiftung
PRO ASYL**

Contenu

1	Introduction	9
1.1	Contexte et objectifs	9
1.2	Méthode	11
1.3	Observations préliminaires	12
1.4	Entretiens et coopération : nos partenaires	13
1.4.1	A Rome	13
1.4.2	A Milan.....	14
2	Résumé	15
3	L'Italie et l'asile : faits et chiffres	21
3.1	Nombre de demandes d'asile et taux de protection	21
3.2	Transferts Dublin et réadmission	22
3.3	Nombre de personnes hébergées	23
4	Accueil des personnes requérantes d'asile	25
4.1	La procédure d'asile italienne	25
4.2	Procédure accélérée	27
4.3	Accès à la procédure d'asile	27
4.3.1	Foglio notizie	28
4.3.2	Accès à la <i>Questura</i>	28
4.3.3	Conclusion	29
4.4	Personnes requérantes d'asile transférées en vertu du règlement Dublin III	29
4.4.1	Statut légal.....	29
4.4.2	<i>Questura</i> compétente.....	33
4.4.3	Les ONG dans les aéroports	33
4.4.4	Conclusion	36
4.5	Structures d'hébergement pour les personnes requérantes d'asile renvoyées en vertu du règlement Dublin III	37
4.5.1	Centres de premier accueil gouvernementaux – CARA	38
4.5.2	Structures temporaires – CAS	39

4.5.3	Révocation des conditions d'accueil.....	44
4.5.4	Détention	46
4.5.5	Conclusion	46
5	Accueil des personnes ayant un statut de protection en Italie	48
5.1	Arrivée des personnes renvoyées bénéficiant d'un statut de protection	48
5.2	Renouvellement du <i>permesso di soggiorno</i>	49
5.3	Conversion du permis de séjour « humanitaire »	51
5.4	Hébergement des personnes renvoyées Dublin bénéficiant d'un statut de protection	52
5.4.1	Les projets SIPROIMI (ex-SPRAR)	52
5.4.2	Durée de l'hébergement dans un SIPROIMI	55
5.4.3	Retrait du droit à l'hébergement dans le SIPROIMI	55
5.4.4	Prolongation : la pratique	56
5.4.5	Places limitées pour les personnes malades dans les SIPROIMI	57
5.4.6	Disponibilité limitée des places/services pour personnes mineures	58
5.4.7	« Cas particuliers » dans SIPROIMI	60
5.4.8	Accès après le retour	61
5.4.9	Conclusion	61
6	Système social	62
6.1	Le système italien	62
6.2	Contributions financières	62
6.3	Revenu de base universel	63
6.4	Logement social et public	65
6.5	Conclusion	67
7	Emploi et intégration	68
7.1	Emploi régulier	68
7.2	Emplois non déclarés et exploitation	70
7.3	Logement et personnes sans-abri	71
7.3.1	Hébergement municipal et d'urgence à Rome	72
7.3.2	Hébergement municipal et d'urgence à Milan	73
7.3.3	Le sans-abrisme	74
7.4	Cours de langue et autres programmes d'intégration	76

7.5	Conclusion	76
8	Accès aux soins de santé	77
8.1	Le cadre juridique	77
8.1.1	Personnes migrantes régulières (dont les personnes requérantes d'asile)	77
8.1.2	Personnes migrantes irrégulières	78
8.2	Problèmes d'enregistrement pour le SSN	78
8.2.1	Absence de déclaration de domicile par le bureau de l'état civil	79
8.2.2	Absence de domicile habituel ou d'adresse effective : les personnes migrantes sans domicile	80
8.2.3	Absence de numéro d'identification fiscale	81
8.2.4	Différences régionales : enregistrement limité du SSN à Milan	82
8.3	Coût des soins de santé	82
8.3.1	Exemptions pour les migrant-e-s réguliers/ères	82
8.3.2	Exemptions pour les personnes migrantes irrégulières	84
8.3.3	Problèmes liés aux coûts des soins de santé.....	84
8.4	Autres obstacles à l'accès aux soins de santé.	87
8.5	Soins de santé mentale	88
8.6	Soins de santé sexuelle et reproductive	93
8.7	Relation entre les condition d'hébergement et la santé	94
8.8	Conclusion	95
9	Situation des personnes vulnérables.....	95
9.1	Cadre européen.....	95
9.2	Cadre italien.....	96
9.3	Cadre italien sur l'hébergement des requérant-e-s d'asile vulnérables	96
9.4	Cas spécifique des victimes de la traite des êtres humains	97
9.4.1	Cadre juridique	97
9.4.2	VTH dans la procédure d'asile : identification	98
9.4.3	VTH dans la procédure d'asile : hébergement	100
9.4.4	VTH dans la procédure d'asile : le cas particulier des transferts Dublin	101
9.4.5	Conclusion	101
9.5	Couples et familles	102
9.6	Enfants	103

9.6.1	Accès à l'éducation pour les enfants	103
9.6.2	Mineurs non accompagnés	104
9.6.3	Refoulements à la frontière	104
9.7	Femmes	104
9.8	Hommes.....	105
9.9	Conclusion	105
10	Appréciation juridique	106
10.1	Accès à la procédure d'asile.....	106
10.2	Conditions d'accueil et leur retrait.....	107
10.3	Qualité de l'hébergement	108
10.4	Manque de soutien pour les bénéficiaires d'une protection.....	109
10.5	Soins de santé.....	111
10.6	Personnes vulnérables.....	112
10.6.1	Victimes de la traite des êtres humains	113
10.6.2	Familles (et enfants en particulier)	113
10.7	Obligation d'échanger toutes les informations pertinentes.....	116
10.8	Obligation d'examiner la situation en fait et en droit.....	117
10.9	Revendication des droits en Italie	118
10.10	Conclusion	119
11	Recommandations	119
12	Annexe	122
12.1	Annexe I : Formulaire de demande d'exemption (frais médicaux)	122
12.2	Annexe II : Foglio notizie.....	123
12.3	Annexe III : ordre d'expulsion	124
12.4	Annexe IV : Revoca	125

Abréviations

AIDA	Asylum Information Database
ANCI	<i>Associazione Nazionale Comuni Italiani</i>
ASDI	<i>Assegno di disoccupazione</i>
ASGI	<i>Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione</i>
ASL	<i>Azienda Sanitaria Locale</i>
ATS	<i>Azienda di Tutela della Salute</i>
CARA	<i>Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo</i>
CAS	<i>Centro di Accoglienza Straordinaria</i>
CASC	<i>Centro Aiuto Stazione Centrale (Milano)</i>
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CELAV	<i>Centro di Mediazione al Lavoro</i>
CIE	<i>Centro di Identificazione ed Espulsione</i>
CPR	<i>Centro di permanenza per il rimpatrio</i>
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CSPA	<i>Centro di primo soccorso e accoglienza</i>
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
DID	<i>Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro</i>
DNA	Directive sur les normes d'accueil ¹
DP	Directive sur les procédures ²
DQ	Directive de qualification ³
DRMP	Dublin Returnee Monitoring Project
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ELENA	European Legal Network on Asylum
ERS	<i>Edilizia Residenziale Sociale</i>
ERP	<i>Edilizia Residenziale Pubblica</i>
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
ICESR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
INPS	<i>Istituto Nazionale della Previdenza Sociale</i>
MGF	Mutilation génitale féminine
MsF	Médecins sans Frontières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLAF	Office européen de lutte antifraude
SEM	Secrétariat d'État aux migrations (suisse)
SIA	<i>Sostegno per l'Inclusione Attiva</i>
SSN	<i>Servizio Sanitario Nazionale</i>
STP	<i>Stranieri Temporaneamente Presente</i>
TAF	Tribunal administratif fédéral (suisse)
UMA	Unaccompanied minor asylum seeker
VTH	Victime(s) de traite des êtres humains

¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

² Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

³ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

1 Introduction

1.1 Contexte et objectifs

Bien qu'elle ne soit pas membre de l'Union européenne, la Suisse participe depuis 2008, en tant qu'État associé, au système de Schengen et Dublin mis en place par cette entité. Pour la Suisse, l'Italie est un pays partenaire important dans la mise en œuvre de l'accord d'association à Dublin car la plupart des personnes qui sont transférées par la Suisse dans un autre pays Dublin conformément au règlement Dublin III⁴ sont renvoyées en Italie. En outre, la Suisse transfère en Italie des réfugié-e-s reconnu-e-s en se basant sur un accord bilatéral de réadmission. En automne 2010, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) avait déjà entrepris une mission d'enquête en Italie avec les organisations norvégiennes Juss-Buss et NOAS et avait, avec elles, rédigé en 2011 un rapport⁵ décrivant le système d'asile italien, notamment la procédure d'asile et les conditions d'accueil. Après le printemps arabe, la situation s'est détériorée en Italie, de telle sorte que l'OSAR a décidé d'accomplir une nouvelle mission d'enquête en 2013 et de publier un nouveau rapport sur la situation des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie et en particulier sur les conditions d'accueil les concernant⁶. La troisième mission d'enquête de l'OSAR a eu lieu au début du mois de mars 2016. Le pays était alors confrontée depuis deux années à un nombre important d'arrivées par la mer, 323 942 au total⁷. Bien que le nombre de places d'hébergement ait augmenté de manière significative, le nombre de personnes nécessitant un hébergement a également augmenté considérablement, si bien que la capacité est restée insuffisante. Le rapport⁸ sur les conclusions de la troisième mission d'enquête, publié en août 2016, a ainsi révélé de graves lacunes dans le système d'hébergement italien.

Cependant, ces rapports n'ont pas provoqué jusqu'ici une remise en question fondamentale de la pratique de transfert en Italie au sein des autorités suisses compétentes en matière d'asile. De l'avis de l'OSAR, les autorités et les tribunaux ont trop peu tenu compte des constats résultant du rapport de 2016. Le Secrétariat d'État suisse aux migrations (SEM) ne renonce au transfert de personnes requérantes d'asile vers l'Italie que dans des cas exceptionnels. Bien qu'en général, le Tribunal administratif fédéral (TAF) approuve largement cette pratique, la jurisprudence récente publiée au second semestre 2019 indique que le Tribunal a observé de plus près les conditions d'accueil des personnes requérantes d'asile vulnérables

⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

⁵ Organisation suisse d'aide aux réfugiés/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, Berne et Oslo, mai 2011: www.osar.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/2011.05-italienbericht-sfhjussbuss-franzoesisch.pdf.

⁶ Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Italie: conditions d'accueil – Situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin, Berne, octobre 2013: <https://www.osar.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/131211-osar-rapport-italie.pdf>.

⁷ HCR, Situation en Méditerranée, Italie, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁸ Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Italie : Conditions d'accueil - A propos de la situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier de celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin, août 2016: www.osar.ch/assets/news/2016/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf.

en Italie. Dans ce contexte et considérant les développements en Italie et dans la jurisprudence internationale résumés ci-dessous, l'OSAR a vu la nécessité de clarifier une fois de plus la situation actuelle.

La sécurité juridique pour les personnes requérantes d'asile dans la procédure Dublin s'est considérablement améliorée à la suite des décisions prises dans les affaires *Ghezelbash et Karim*⁹ et *Mengesteab*¹⁰ : dans ces arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déclaré que les restrictions au droit de faire appel d'une décision Dublin, telles qu'imposées dans l'arrêt *Abdullahi*¹¹, n'étaient plus valables et a explicitement abandonné cette jurisprudence. Selon ces dernières décisions, les personnes requérantes ont également le droit de déposer un recours contre une décision de transfert en évoquant une application erronée de la part d'un État membre Dublin des critères de responsabilité (*Ghezelbash*) et des délais qui y sont associés (*Mengesteab*).

En outre, ces dernières années, la CJUE a répété à maintes reprises les conclusions de ses arrêts dans des affaires relatives à la légalité de transferts Dublin, en statuant que, même lorsqu'il n'y a pas de sérieuses raisons de croire qu'il existe des défaillances systémiques dans l'État membre responsable, un transfert Dublin ne peut être effectué pour autant que les conditions excluent la possibilité que le transfert entraîne un risque réel et avéré que la personne concernée subisse un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, soit à son arrivée dans l'autre État membre en raison des conditions d'accueil¹², soit en raison du transfert lui-même¹³. Par conséquent, s'il existe un risque réel et avéré que l'état de santé d'un-e requérant-e se détériorerait de manière significative et permanente en raison du transfert ou à la suite de celui-ci, ce transfert constitue une violation de l'article 3 de la CEDH.

Selon la jurisprudence de la CrEDH¹⁴, les mauvaises conditions d'accueil des personnes requérantes d'asile et l'absence d'accès effectif à la procédure d'asile constituent une violation de l'article 3 de la CEDH ou une violation de l'article 3 en liaison avec l'article 13 de la CEDH. Il est donc important¹⁵ d'examiner la situation en fait et en droit dans l'État d'accueil pendant la procédure de recours, à savoir au plus tard avant de transférer une personne requérante d'asile, et ce d'autant plus lorsque la personne requérante d'asile appartient à un groupe de personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil¹⁶. Ce principe est confirmé par la CrEDH dans son arrêt *Tarakhel c. Suisse*¹⁷, dans lequel la Cour a estimé que la décision prise par la Suisse de transférer vers l'Italie une famille avec enfants mineurs dans le cadre du règlement Dublin, sans avoir au préalable obtenu de la part des autorités italiennes des garanties d'une prise en charge adaptée à l'âge des enfants de toute la famille constituait une violation de l'article 3 de la Convention.

⁹ CJUE, arrêt du 7 juin 2016, affaires jointes *Ghezelbash et Karim*, affaires C-63/15 et C-155/15.

¹⁰ CJUE, arrêt du 26 juillet 2017, *Mengesteab*, affaire C-670/16.

¹¹ CJUE, arrêt du 10 décembre 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

¹² CJUE, arrêt du 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17.

¹³ CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C.K. et autres*, affaire C-578/16 PPU.

¹⁴ CrEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête no 30696/09.

¹⁵ Article 27 en liaison avec le considérant 19 du règlement Dublin III.

¹⁶ Selon l'article 2 (k), Directive sur les conditions d'accueil, 2013/33/EU.

¹⁷ CrEDH, arrêt du 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, requête no 29217/12.

D'autres organes conventionnels internationaux ont également rendu des décisions concernant la légalité des transferts Dublin vers l'Italie. En 2018, le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT) a décidé dans deux cas que le transfert Dublin vers l'Italie de personnes requérantes d'asile qui contestaient ce transfert portait atteinte à leurs droits protégés par la Convention contre la torture, ne pouvant être garanti qu'elles auraient accès à des soins adéquats une fois transférées vers l'Italie¹⁸. Dans les deux cas, les personnes requérantes d'asile souffraient de problèmes de santé physique et mentale, ayant subi des actes de torture avant de déposer une demande de protection internationale en Italie. Après avoir tenté en vain d'obtenir un traitement approprié en Italie, les deux personnes se sont rendues (individuellement) dans un autre pays (resp. en Suisse et en Suède), mais ont ensuite été renvoyées en Italie par décision Dublin – après que les autorités italiennes ont donné l'assurance qu'un traitement adéquat serait mis à leur disposition. A leur retour en Italie, les deux hommes n'ont cependant pas pu avoir accès à un traitement et se sont rendus en Suisse pour y demander une protection internationale. Dans les deux cas, les autorités suisses chargées des migrations ont rendu une (nouvelle) décision dans le cadre du règlement Dublin, à savoir de les renvoyer en Italie. Les requérants d'asile ont contesté ces décisions devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), mais celui-ci a confirmé les décisions de transfert. Le Comité des Nations Unies contre la torture a toutefois estimé que, dans les deux cas, un transfert Dublin vers l'Italie entraînerait un traitement inhumain et dégradant, interdit par les articles 3 et 16 de la Convention.

Enfin, après l'entrée en vigueur du décret Salvini¹⁹ et son intégration permanente dans le système juridique italien en décembre 2018, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunia Mijatovic, a exprimé ses préoccupations concernant la nouvelle politique d'immigration de l'Italie dans une lettre adressée à Conte, alors Premier ministre. Dans sa lettre, elle soulignait l'effet négatif du décret et de son application sur l'accueil des personnes requérantes d'asile et les lacunes en matière d'accès aux droits pendant la procédure et au-delà²⁰.

Dans ce contexte, le rapport de 2016 devait être mis à jour. L'objectif de ce rapport actualisé est, à l'instar des versions précédentes, de donner un aperçu de la situation actuelle en matière d'hébergement et de conditions de vie des personnes requérantes d'asile et des personnes bénéficiant d'un statut de protection, en particulier à Rome et à Milan. Le rapport se penche avec une attention particulière sur les personnes renvoyées (avec ou sans statut de protection) ainsi que sur les personnes et familles vulnérables.

1.2 Méthode

Une délégation composée de quatre collaboratrices²¹ de la section juridique de l'OSAR a effectué une mission d'enquête à Rome et à Milan au début du mois de septembre 2019²². La délégation a interrogé diverses ONG et autorités. Outre les connaissances acquises lors de

¹⁸ ONU-CAT, communication no 742/2016 du 3 août 2018, *A.N. c. Suisse* ; et communication no 758/2016 du 6 décembre 2018, *A.H. c. Suisse*.

¹⁹ Décret législatif 113/2018, 4 octobre 2018.

²⁰ www.liberties.eu/en/news/council-of-europe-concerned-about-the-new-italy-s-migration-policy/17085, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²¹ Lucia della Torre, Laura Rezzonico, Adriana Romer, Margarite Zoeteweij.

²² La mission d'enquête a partiellement bénéficié de l'accompagnement de Karl Kopp, de la fondation Pro Asyl.

ces entretiens, le rapport inclut également les connaissances et les expériences tirées des récents rapports de l'OSAR sur la situation en Italie, élaborés dans le cadre du Dublin Returnee Monitoring Project (DRMP²³). Il existe des différences considérables entre les régions et les municipalités. La plupart des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin (appelées ci-après « renvoyées Dublin ») étant transférées par avion à Rome ou à Milan, le présent rapport décrit la situation en Italie en s'appuyant principalement sur les exemples de Rome et de Milan.

1.3 Observations préliminaires

Le nombre de nouvelles arrivées de personnes requérantes d'asile en Italie a fortement diminué en 2018 par rapport à l'année précédente, en partie en raison de la coopération douteuse entre les autorités italiennes et libyennes dans le cadre de l'accord conclu par les deux parties en février 2017. Selon cet accord, les garde-côtes libyens sont tenus d'arrêter les migrant-e-s en mer et de les renvoyer sur le sol libyen au lieu de les laisser atteindre l'Italie par bateau. Cet accord a été sévèrement critiqué par les organisations des droits humains, qui soulignent que cette pratique conduit à ce que des personnes ayant besoin d'une protection internationale soient illégalement détenues, torturées et extorquées dans des centres de détention libyens – et ce, grâce au financement européen²⁴. Malgré les critiques, l'accord a été automatiquement renouvelé en novembre 2019²⁵.

En outre, l'ex-ministre italien de l'intérieur, Matteo Salvini, soucieux de tenir ses promesses électorales de réduire le nombre de migrant-e-s en Italie ainsi que les coûts dans le domaine de l'asile, a initié plusieurs amendements de la législation sur la migration et l'asile, qui ont été mis en œuvre en 2018 et 2019. Le « décret Salvini²⁶ », adopté le 4 octobre 2018, a eu un impact surtout sur les personnes au bénéfice d'un statut de protection humanitaire – largement utilisé en Italie jusqu'en 2018 –, celui-ci ayant été aboli du jour au lendemain. En outre, le décret a modifié les règles en matière de conditions d'accueil, qui se sont encore détériorées avec la modification du cadre juridique réglant l'attribution des marchés publics pour les infrastructures d'accueil (plus d'informations à ce sujet au chapitre 4 du présent rapport). Salvini a également fait pression pour une fermeture générale des ports italiens aux navires transportant des personnes requérantes d'asile secourues en haute mer, ce qui constitue une violation flagrante des dispositions contraignantes du droit maritime international. Le dernier amendement, approuvé par le Parlement italien le 5 août 2019, prévoit une augmentation des amendes (jusqu'à un maximum d'un million d'euros) pour les embarcations privées qui entreprennent le sauvetage de personnes en mer et ne respectent pas l'interdiction d'entrée dans les eaux territoriales. Par ailleurs, ces embarcations seront désormais automatiquement saisies. À la suite de ces amendements, plusieurs ONG ont été inculpées en Italie et à plusieurs

²³ Vous trouverez plus d'informations et de rapports ici : www.osar.ch/pays-dorigine/les-etats-de-dublin/italie/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html.

²⁴ Par exemple, Amnesty International, www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/02/a-year-after-italy-libya-migration-deal-time-to-release-thousands-trapped-in-misery/ ; Médecins sans Frontières, www.dw.com/en/doctors-without-borders-decries-blockade-on-boat-migrants-in-libyan-waters/a-40069387 ; le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, <https://news.un.org/en/story/2017/11/636022-libyas-detention-migrants-outrage-humanity-says-un-human-rights-chief-zeid>, tous ces sites ont été consultés pour la dernière fois le 3 janvier 2020.

²⁵ www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/10/30/italia-memorandum-libia.

²⁶ Décret législatif 113/2018, 4 octobre 2018.

reprises les équipages des navires impliqués dans des opérations de sauvetage ont fait l'objet de procédures pénales. Ces développements reflètent les efforts déployés par l'Europe ces dernières années pour criminaliser les opérations de recherche et de sauvetage humanitaires en Méditerranée, dans le but de décourager les sauvetages en mer et de réduire encore le nombre d'arrivées en Italie.

Bien que le nombre d'arrivées ait diminué au cours de l'année dernière, cela ne signifie pas pour autant que la pression sur le système d'asile italien ait diminué. L'Italie reçoit encore un nombre important de demandes de prise ou de reprise en charge au titre du règlement Dublin III (plus de 31 000 en 2018²⁷). En outre, l'Italie doit faire face à d'énormes retards au niveau des procédures d'asile en cours : il faut en moyenne deux ans avant que ne soit prise une décision de première instance sur une demande d'asile. Par conséquent, le nombre de personnes dont la procédure d'asile est en cours et qui, en vertu de la loi, ont droit à une prise en charge, est encore très élevé. En même temps, comme nous le verrons plus en détail au chapitre 4.5, les budgets des centres d'accueil ont été fortement réduits, ce qui a entraîné la fermeture de centres et la réduction des services proposés dans ceux qui restent ouverts.

1.4 Entretiens et coopération : nos partenaires

La délégation tient à remercier les organisations et autorités suivantes pour leur temps, leurs précieuses informations et leur coopération :

1.4.1 A Rome

- Comunità di Sant'Egidio, 9 septembre 2019
- SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), Servizio Centrale, 9 septembre 2019
- Differenza Donna, Prendere il volo, 9 septembre 2019
- Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, 9 septembre 2019
- Synergasia, 9 septembre 2019
- Baobab Experience, 9 septembre 2019
- Fondazione Centro Astalli, (Projet SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 10 septembre 2019
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), 10 septembre 2019
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), 10 septembre 2019
- Commissione Territoriale d'Asilo, 10 septembre 2019

²⁷ <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/30/audiz2/audizione/2018/12/05/leg.18.stencomm.data20181205.U1.com30.audiz2.audizione.0001.pdf>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

- Be Free, 10 septembre 2019
- Cooperative sociale Programma Integra, 11 septembre 2019
- IAI (Istituto Affari Internazionali), 11 septembre 2019
- EASO, 11 septembre 2019
- Commissione nazionale d'asilo, Prefetto Sandra Sarti and Vice-Prefetto Francesca Tavassi, 11 septembre 2019
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), 11 septembre 2019
- MSF (Medici Senza Frontiere), Centro di riabilitazione, 12 septembre 2019
- MSF, Fuori Campo, 11 septembre 2019
- Ministère de l'intérieur, Unité Dublin, 11 septembre 2019
- Caritas Roma, 12 septembre 2019
- Questura di Roma, 12 septembre 2019
- HCR Italie, 12 septembre 2019

1.4.2 A Milan

- Caritas Ambrosiana, 12 septembre 2019
- Municipalité de Milan (Comune di Milano), Direzione Politiche Sociali, 12 septembre 2019
- Tribunale di Milano, 12 septembre 2019
- Municipalité de Milan (Comune di Milano), Protection des victimes de traite (Protezione vittime della tratta), 12 septembre 2019
- Naga (Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio – Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 13 septembre 2019
- Farsi Prossimo, 13 septembre 2019
- Maria Cristina Romano, avocate et coordinatrice italienne d'ELENA, 13 septembre 2019

2 Résumé

Une délégation de l'OSAR s'est rendue à Rome et à Milan entre le 9 et le 14 septembre 2019, où elle s'est entretenue avec des ONG, des autorités et des avocat-e-s dans le but de clarifier les conditions d'accueil actuelles des personnes requérantes d'asile et des personnes bénéficiant d'un statut de protection en Italie.

L'Italie est le principal partenaire de la Suisse dans la mise en œuvre de l'accord d'association à Dublin. 35% des transferts Dublin de la Suisse sont effectués vers l'Italie²⁸.

Bien que le nombre d'arrivées par la mer en Italie ait considérablement diminué, des **lacunes subsistent en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et le système d'accueil**.

Les personnes qui arrivent par la Méditerranée centrale reçoivent un formulaire (*foglio notizie*) à leur arrivée afin qu'elles transmettent leurs données personnelles et indiquent la raison de leur entrée sur le territoire italien. Elles ne reçoivent toutefois aucune explication suffisante ni de traduction pour remplir ce formulaire. Si la case « asile » n'est pas cochée, la personne n'est pas considérée comme un-e requérant-e d'asile et reçoit alors directement un ordre d'expulsion (en général un *respingimento differito*). C'est aussi la pratique de nombreuses *Questure*. En outre, des rapports indiquent que les ressortissant-e-s de certaines nationalités se voient systématiquement **refuser l'accès à la procédure d'asile**.

Les personnes ayant l'intention de demander l'asile dans une *Questura* à l'intérieur du pays (et non pas directement au moment d'être appréhendées à la frontière maritime ou terrestre) font face elles aussi à des **problèmes concernant l'accès à la procédure d'asile** en raison d'heures d'ouverture limitées, de systèmes de prise de rendez-vous en ligne et de l'existence de discrimination à l'égard de certaines nationalités.

Dans les grandes villes, il peut encore s'écouler **plusieurs semaines entre la première demande d'asile** et la prise des empreintes digitales et des données biométriques (*fotosegnalamento*) et **l'enregistrement formel** de la demande d'asile (*verbalizzazione*). Pendant cette période, les personnes requérantes d'asile n'ont pas la garantie d'obtenir un endroit où vivre et n'ont accès qu'à des soins de santé d'urgence.

Les renvoyé-e-s Dublin qui n'ont **pas demandé l'asile** en Italie et se sont rendus dans un autre pays sont traités de la même manière que les personnes requérantes nouvellement arrivées. Les personnes qui se trouvaient **déjà en procédure d'asile avant de quitter l'Italie** demeurent sous la responsabilité de la *Questura* qui a enregistré leur demande d'asile initiale. Si la procédure d'asile a été suspendue pendant plus de douze mois, car la personne ne peut être retrouvée et qu'il n'existe aucun motif raisonnable expliquant sa disparition, la procédure est close. Il en va de même lorsqu'une décision négative a été prise en première instance et que le délai d'appel est dépassé. Dans ces cas, une demande d'asile ultérieure n'est possible que si des faits nouveaux sont présentés.

²⁸ SEM, statistiques en matière d'asile 7-50, janvier-novembre 2019, disponible sur www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2019/11.html

Des **ONG** sont physiquement présentes à l'**aéroport** de Fiumicino à Rome et à l'aéroport de Malpensa à Milan (ainsi que, sur demande, à Bari, Bologne et Venise). Elles sont censées aider les personnes requérantes d'asile qui arrivent à l'aéroport en leur fournissant un hébergement – si la personne y a encore droit – et un billet pour se rendre à la *Questura* compétente. Ces ONG aéroportuaires ne fournissent plus d'informations ou de conseils juridiques.

Le **système d'accueil** comprend essentiellement deux niveaux d'accueil. Dans le cas des arrivées directes, surtout par la mer, les personnes requérantes d'asile sont d'abord nourries et hébergées dans un CPSA²⁹ ou dans un *hotspot*. Les centres de premier accueil – de premier niveau – comprennent les *centri governativi di prima accoglienza* (CARA). Cette offre est complétée par les centres d'accueil d'urgence (CAS, aujourd'hui appelés *strutture temporanee*), qui constituent la majeure partie du système d'accueil et peuvent eux aussi être considérés comme des centres de premier accueil. SPRAR, désormais appelé SIPROIMI, est le système d'accueil de deuxième niveau. L'ensemble du système d'accueil s'adresse aux personnes qui entrent en Italie par la Méditerranée et demandent l'asile directement à leur arrivée. Comme les renvoyé-e-s Dublin ne représentent jusqu'à présent qu'une faible proportion des arrivées en Italie, il n'existe pas de procédure normalisée et définie pour les (ré)intégrer dans le système.

Les modifications des lois en la matière ainsi que les changements dans la pratique ont eu un impact massif sur le système d'accueil : le décret Salvini³⁰, entré en vigueur le 4 octobre 2018, a réduit le cercle des personnes autorisées à accéder au système d'accueil de deuxième niveau SPRAR (aujourd'hui appelé SIPROIMI). **Seules les personnes au bénéfice d'un statut de protection internationale ainsi que les mineur-e-s non accompagné-e-s sont désormais autorisé-e-s à participer aux projets SIPROIMI.** Aucune exception n'est prévue pour les personnes vulnérables. Les personnes requérantes d'asile vulnérables sont hébergées dans des centres de premier accueil, principalement dans des CAS (initialement prévus comme des centres d'urgence). Ces centres n'étaient souvent pas en mesure d'accueillir de manière adéquate les personnes ayant des besoins particuliers dans le passé, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a également constaté dans son arrêt Tarakhel³¹ du 4 novembre 2014. Par ailleurs, depuis la mise en œuvre des amendements qui ont suivi le décret Salvini, **la qualité et les services des centres de premier accueil se sont encore détériorés de manière significative.** Cette détérioration est due en premier lieu aux nouvelles dispositions qui s'appliquent aux appels d'offres publics (*Capitolato*) publiés pour les centres de premier accueil. Le nouveau *Capitolato* a réduit la contribution financière de l'État de 35 à 20 euros par jour et par requérant-e d'asile. Les entreprises concurrentes participant aux procédures de marchés publics sont donc contraintes de réduire drastiquement les services qu'elles proposent et de licencier la moitié de leur personnel. Ce développement a eu un impact négatif sur toutes les personnes hébergées dans les CAS, mais ce sont les personnes vulnérables qui ont été le plus durement touchées, car elles nécessitent une assistance spéciale. En outre, cela a également un impact négatif sur l'identification des vulnérabilités, qui n'est plus guère possible avec les ressources et le personnel limités. En résumé, les personnes ayant des besoins d'accueil particuliers ne bénéficieront

²⁹ *Centro di primo soccorso e accoglienza.*

³⁰ Décret législatif 113/2018, 4 octobre 2018.

³¹ CrEDH, arrêt du 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12.

très probablement pas de services adaptés et d'une assistance adéquate dans le cadre de l'accueil de premier niveau.

L'accueil de deuxième niveau (SIPROIMI, auquel les personnes requérantes d'asile n'ont plus accès !) serait bien mieux équipé pour accueillir les familles ou les personnes requérantes d'asile vulnérables, car il dispose davantage de ressources. Cependant, le 8 janvier 2018, l'Unité Dublin italienne a envoyé une lettre circulaire à toutes les autres Unités Dublin, confirmant que les personnes requérantes d'asile, y compris les familles, n'auraient plus accès au SPRAR/SIPROIMI, mais doivent être placées dans les centres de premier accueil. Dans ce courrier, l'unité Dublin italienne affirme que les conditions dans les centres de premier accueil sont adaptées à toute personne hébergée. Or, compte tenu de ce qui précède, les conditions ne respectent manifestement pas l'**arrêt Tarakhel** de la Cour européenne des droits de l'homme³².

La **revoca** constitue un autre problème concernant l'accès au système d'accueil pour les renvoyé-e-s Dublin. Il s'agit de la décision que peut prendre la préfecture (*Prefettura*) compétente de retirer le droit de bénéficier des conditions d'accueil pour cause, par exemple, de violation du règlement intérieur du centre d'accueil ou d'absence du centre sans notification préalable. La *revoca* représente un problème sérieux auquel sont principalement confronté-e-s les renvoyé-e-s Dublin à leur retour en Italie, qui, si elles ou ils ont déjà été hébergés dans un centre d'accueil de première ou deuxième niveau en Italie, auront très probablement perdu leur droit d'être à nouveau hébergés à cause d'une *revoca*.

Si une personne obtient une **protection internationale** en Italie, elle aura théoriquement accès à l'accueil de deuxième niveau, normalement pour une période de six mois. Dans la plupart des cas, ce n'est pas assez long pour acquérir suffisamment de compétences et ainsi devenir financièrement et socialement indépendant de l'aide de l'État. Toutefois, passé ce délai, les personnes sont traitées comme des citoyen-ne-s italien-ne-s. La situation des personnes qui ont déjà un statut de protection en Italie a peu changé depuis les rapports de 2013 et 2016 de l'OSAR. Contrairement aux personnes requérantes d'asile qui sont renvoyées en Italie, la plupart des renvoyé-e-s qui ont obtenu une protection en Italie n'ont **pas droit à une assistance** – à moins qu'ils ou elles n'aient pas eu accès à un accueil de deuxième niveau auparavant. Les personnes ayant un statut de protection sont libres de voyager en Italie et à l'intérieur du pays, mais n'ont droit à aucune aide particulière de l'État. Le système italien stipule qu'elles doivent être en mesure de subvenir à leurs besoins une fois qu'elles ont un statut de protection.

Les bénéficiaires d'une protection internationale ayant des problèmes de santé (mentale) rencontrent des difficultés pour accéder à l'accueil de deuxième niveau, seulement 2% de l'ensemble des places du système d'accueil de deuxième niveau SIPROIMI étant équipées pour prendre en charge ces personnes. De plus, les personnes considérées comme « trop »

³² La CrEDH a déclaré que le transfert de familles vers l'Italie en vertu du règlement Dublin III n'était pas autorisé sans un examen préalable de la situation en Italie. Elle précise notamment que des garanties doivent être obtenues dans chaque cas individuel concernant un hébergement adapté aux enfants et la préservation de l'unité de la famille. Sans l'obtention de telles garanties, le transfert d'une famille constitue une violation de l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants). Pour s'y conformer, le ministère italien de l'Intérieur avait l'habitude de produire des listes générales avec des places SPRAR (désormais SIPROIMI) réservées aux familles transférées en vertu du règlement de Dublin.

vulnérables (les personnes ayant des problèmes de santé physique ou mentale très graves) ne seront pas admises dans un centre SIPROIMI, car même les 2% de places du SIPROIMI équipées pour accueillir les personnes ayant des problèmes de santé (mentale) ne sont pas en mesure de leur offrir une assistance adéquate.

Compte tenu du taux de **chômage élevé** que connaît actuellement l'Italie, il est extrêmement difficile pour les personnes requérantes d'asile et les personnes bénéficiant d'un statut de protection de trouver du travail. Si elles parviennent à trouver un travail rémunéré, c'est généralement sur le marché noir, où elles sont exploitées sans vergogne. En général, les quelques emplois disponibles pour les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires de protection sont mal rémunérés et temporaires. Le salaire ne permet généralement pas de louer un appartement ni de fournir un revenu sûr à une famille. La situation est précaire à tous les égards. Par conséquent, les personnes concernées errent dans les rues, font la queue pour obtenir de la nourriture auprès des organismes de bienfaisance et cherchent un lit pour la nuit ou un endroit pour se laver. Leur existence quotidienne consiste à rechercher de quoi couvrir leurs besoins de base. Dans ces conditions, il leur est presque impossible de participer à des **mesures d'intégration**, par exemple à des cours de langue. La situation est encore plus difficile pour les mères ou les pères célibataires qui doivent s'occuper de leurs enfants. Les programmes d'intégration disponibles sont très limités.

De nombreuses personnes se retrouvent donc **sans abri ou vivent dans des squats et des bidonvilles**. Dans certaines villes, les ONG ou les organisations caritatives offrent quelques places pour dormir, mais leur capacité est extrêmement limitée. D'innombrables bénéficiaires de la protection internationale se trouvent dans des hébergements d'urgence, qui offrent uniquement un endroit où dormir et sont à la disposition de toute personne (y compris des citoyen-ne-s italien-ne-s) en cas d'urgence.

En ce qui concerne la **protection sociale**, les réfugié-e-s reconnu-e-s jouissent du même statut juridique que la population italienne. Cependant, le système italien de protection sociale est très faible, et compte sur les structures familiales traditionnelles pour compléter l'assistance aux personnes dans le besoin. Les personnes réfugiées ne disposent cependant pas de telles structures en Italie et sont donc désavantagées. Le système italien de protection sociale ne garantit pas un niveau de subsistance minimum. Le temps d'attente pour obtenir un logement social s'élève à plusieurs années, même pour les familles. Aucune solution n'est prévue pour répondre à leur problème de logement entre le moment où elles quittent le centre SIPROIMI – après six mois – et le moment où elles accèdent à un logement social – qui ne peut être attribué qu'après cinq ans de résidence.

Selon les estimations, l'abolition du **statut humanitaire** en Italie avec le décret Salvini du 4 octobre 2018 va condamner 140 000 personnes à la précarité d'ici décembre 2020.

L'accès aux **soins de santé** est limité dans la pratique. Tout d'abord, de nombreuses personnes requérantes d'asile et de personnes bénéficiant d'un statut de protection ne sont pas correctement informées de leurs droits et de la procédure administrative à suivre pour s'inscrire auprès du service national de santé (SNS) et obtenir une carte de santé. Deuxièmement, la procédure d'enregistrement est entachée d'ambiguïtés en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les personnes requérantes. L'une de ces conditions est une attestation de domicile (« residenza »), condition impossible à remplir pour celles et ceux qui sont passés à travers les mailles du système d'accueil. Dans certaines régions, il existe également des

incertitudes en ce qui concerne l'enregistrement des personnes requérantes d'asile, que certaines municipalités refusent d'inscrire au registre de l'état civil en raison du décret Salvini. Par conséquent, certains administrateurs de santé locaux ne peuvent (en raison de leur logiciel qui exige certaines informations avant que la demande puisse être enregistrée) ou ne veulent pas enregistrer les personnes auprès du SNS. Dans d'autres régions encore, les autorités sanitaires ont décidé que les personnes requérantes d'asile avaient droit aux services du SNS pendant un an seulement après l'enregistrement de leur demande d'asile, et qu'elles n'avaient plus le droit de faire appel à leur propre médecin généraliste. Dans toute l'Italie, il est difficile de se faire adresser à des médecins spécialistes. Les listes d'attente pour les traitements ou les examens médicaux tels que la tomodensitométrie (CAT scan) sont parfois si longues qu'il faut attendre plus d'un an.

Un autre problème lié aux soins de santé est le **coût des produits pharmaceutiques**. Les personnes qui sont inscrites au SNS ne sont pas automatiquement exemptées du paiement (d'une partie du coût) des médicaments prescrits par leur médecin. Selon la loi italienne, seules les personnes qui n'ont pas les moyens de payer les médicaments peuvent bénéficier d'une exemption. Cela s'applique, par exemple, aux personnes retraitées ou aux personnes qui ont perdu leur emploi. En vertu de la loi italienne, les personnes requérantes d'asile ont le droit de travailler deux mois après avoir déposé leur demande d'asile. Dans certaines régions, les personnes requérantes d'asile et les personnes bénéficiaires d'une protection sont enregistrées comme « économiquement inactives » à partir de la fin du deuxième mois qui suit le dépôt de leur demande, étant donnée qu'elles n'ont pas perdu leur emploi mais ne travaillent pas non plus. Par conséquent, elles ne peuvent pas bénéficier automatiquement de l'exonération prévue pour les personnes au chômage de ces régions. Dans la pratique, cela signifie qu'elles ne sont plus exemptées de payer les frais des services médicaux (sauf dans le cas d'urgences aiguës) ou de payer (une partie) du coût des médicaments. Dans d'autres régions, il peut s'écouler jusqu'à six mois avant qu'elles ne reçoivent la confirmation qu'elles sont exemptées de payer les frais. L'obligation qui en résulte *de facto* de payer les frais après quelques mois seulement représente un obstacle financier considérable à l'accès au système de santé pour les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires d'une protection.

Enfin, il **n'existe pas de centres de premier accueil qui soient adéquatement équipés pour prendre en charge des personnes traumatisées ou atteintes de maladie mentale**. Le personnel n'est pas formé pour identifier les vulnérabilités qui ne sont pas flagrantes et ne peut donc pas les adresser à des ONG spécialisées dans le traitement des traumatismes ou des maladies mentales (si de telles ONG sont actives dans la région. De nombreuses ONG font face à un manque de ressources).

Il en va de même pour les personnes **victimes de la traite des êtres humains (VTH)**. Le personnel en charge de l'accueil de premier niveau ayant été réduit quantitativement et qualitativement à la suite du décret Salvini et du *Capitolato*, les VTH passent inaperçues et sont susceptibles d'être à nouveau victimes de trafic ou d'abus. Les VTH qui se trouvent en procédure d'asile ne sont souvent détectées qu'au stade de leur entretien auprès de la Commission territoriale, qui a lieu à un stade avancé de la procédure. Jusqu'à cet entretien, elles sont hébergées dans les centres habituels de premier accueil, où elles n'auront pas droit aux soins et au soutien qu'elles nécessitent.

Les enfants qui font partie d'une famille requérante d'asile sont hébergés dans des centres ordinaires de premier accueil, où il est très peu probable qu'ils aient accès à leurs droits les plus fondamentaux, tels que prévus par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

De l'avis de l'OSAR, **le système d'accueil italien** des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale présente donc de nombreuses **lacunes systémiques**. Le système d'accueil est basé sur des mesures d'urgence à court terme et est très fragmenté. Les personnes requérantes d'asile vulnérables et les bénéficiaires d'une protection internationale courent le risque de voir leurs droits garantis par le droit international et européen bafoués.

Compte tenu de ce qui précède, l'OSAR réitère ses recommandations :

- Les États liés par le règlement Dublin III devraient renoncer à renvoyer les personnes requérantes d'asile vulnérables en Italie.
- Les États liés par le règlement Dublin III devraient appliquer de manière proactive la clause de souveraineté du règlement dans les cas où le retour en Italie d'une personne requérante d'asile vulnérable entraînerait la violation de ses droits humains, tels que protégés par les instruments contraignants du droit international et européen (Convention européenne des droits de l'homme, Convention européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains, Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et la Convention des Nations unies contre la torture).
- Les États liés par le règlement Dublin III devraient clarifier de manière très détaillée les conditions d'accueil qui attendent les personnes requérantes d'asile qu'ils ont l'intention de transférer en Italie et, en particulier s'ils décident de transférer des personnes requérantes d'asile vulnérables, ils devraient obtenir auprès des autorités italiennes des garanties que les conditions d'accueil seront conformes aux dispositions pertinentes du droit international et européen.
- Les États qui demandent la réadmission de titulaires d'un statut de protection en Italie, en vertu des dispositions d'accords de réadmission bilatéraux ou multilatéraux pertinents, devraient procéder à une évaluation individuelle détaillée des conditions qui attendent cette personne en Italie, afin de décider de la légalité d'une réadmission dans chaque cas particulier.

La mise en œuvre de ces recommandations est le seul moyen efficace de prévenir toute violation du droit international et européen en matière de droits humains, d'atteindre les objectifs de l'espace européen en terme de liberté, de sécurité et de justice, et de remplir le devoir d'offrir aux personnes ayant besoin de protection la perspective de mener leur vie de manière autonome dans l'État qui leur accorde une protection conformément à l'esprit de la Convention sur les réfugiés.

3 L'Italie et l'asile : faits et chiffres

3.1 Nombre de demandes d'asile et taux de protection

Au travers de mesures draconiennes contestables, telles que l'accord avec la Libye et la criminalisation des activités de sauvetage en mer, le nombre de nouvelles arrivées en Italie a considérablement diminué. Selon les données officielles fournies et publiées par le ministère italien de l'intérieur, le nombre d'arrivées par la mer en Italie est passé de 23 370 en 2018 à 11 097 en 2019 (chiffres publiés le 15 décembre 2019)³³. Le HCR a compté 11 272 arrivées jusqu'au 28 décembre 2019³⁴. Environ 20% des arrivées sont des mineur-e-s, parmi lesquels 80% sont des mineur-e-s non accompagné-e-s³⁵. 1 583 mineur-e-s non accompagné-e-s sont arrivé-e-s par mer en 2019, contre 3 536 en 2018³⁶.

Selon le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), pour l'ensemble de l'UE, le nombre de demandes d'asile déposées en 2019 était quatre fois supérieur au nombre d'arrivées enregistrées aux frontières extérieures et que le nombre de demandes d'asile en 2019 était supérieur à celui de 2017 et 2018, ce qui indique une tendance à la hausse du nombre de demandes d'asile dans toute l'Europe.

Conformément à l'évolution européenne, le nombre de demandes d'asile déposées en Italie a été beaucoup plus important que le nombre d'arrivées³⁷. Au cours des trois premiers trimestres de l'année 2019, 31 440 demandes d'asile ont été déposées en Italie, dont 25 180 de premières demandes³⁸. Les principales nationalités représentées parmi les personnes requérantes d'asile étaient le Pakistan (19%), le Nigeria (8%), le Bangladesh (7%), le Pérou (6%) et le Salvador (6%)³⁹.

Avec l'abolition du statut de protection humanitaire et l'imbroglia autour de la rétroactivité du décret Salvini avec lequel il a été aboli, le pourcentage de personnes qui ont reçu une protection humanitaire en Italie a été réduit à 1% au cours des dix premiers mois de 2019⁴⁰, alors qu'il était encore de 21% en 2018⁴¹. Le nombre de rejets en première instance est en constante augmentation, passant de 58% en 2017 et 67% en 2018 à 80% dans les dix premiers mois de 2019⁴². Seule une légère augmentation du pourcentage de personnes reconnues comme réfugiées ou bénéficiant d'une protection subsidiaire a pu être enregistrée (voir tableau ci-dessous). La suppression du statut humanitaire a donc entraîné un nombre croissant

³³ Ministère de l'intérieur, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/crus-cotto_statistico_giornaliero_15-12-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁴ HCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁵ HCR Italie, www.unhcr.it/news/a-colpo-docchio, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁶ Ministère de l'intérieur, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/crus-cotto_statistico_giornaliero_15-12-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁷ EASO, www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁸ Selon les données recueillies par le bureau du HCR en Italie, reçues par e-mail le 27 décembre 2019.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ministère de l'intérieur, statistiques sur l'asile octobre 2019, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/ottobre_2019_.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴¹ Ministère de l'intérieur, statistiques sur l'asile 2018, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2018.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴² Ministère de l'Intérieur, statistiques sur l'asile octobre 2019 et statistiques sur l'asile 2018 (voir notes de bas de page ci-dessus).

de personnes qui, après avoir déposé une demande de protection internationale, sont sorties de la procédure d'asile sans statut juridique en Italie.

	2017	2018	2019 ⁴³
Demandes	130 119	53 596	31 440
Statut de réfugié	8%	7%	11%
Protection subsidiaire	8%	5%	7%
Protection humanitaire	25%	21%	1%
Rejets	58%	67%	80%

3.2 Transferts Dublin et réadmission

Au nombre des nouvelles arrivées enregistrées en Italie s'ajoute le nombre de personnes requérantes d'asile renvoyées en Italie en vertu du règlement Dublin III. En 2018, l'Italie a enregistré une augmentation de 57,4% du nombre de demandes de transfert Dublin reçues. L'Italie a ainsi reçu le plus grand nombre de demandes au sein de l'UE au titre de la procédure de Dublin (41 911) et a accepté 83% de ces demandes (34 786)⁴⁴. Cette même année, la différence absolue la plus importante entre le nombre de transferts entrants et de transferts sortants a également été enregistrée en Italie (6 162). Cela signifie que l'Italie reçoit plus de personnes requérantes d'asile au titre de la procédure Dublin qu'elle n'en transfère vers d'autres États membres.

Au cours des trois premiers mois de 2019, le nombre de personnes requérantes d'asile transférées en Italie dans le cadre de la procédure Dublin a été supérieur à celui des arrivées par la mer⁴⁵. En 2018 (jusqu'en novembre), l'Italie a reçu 31 000 demandes de réadmission de la part d'autres pays européens en vertu du règlement Dublin III. Au cours de cette même période, 5 919 transferts ont eu lieu⁴⁶. De janvier à novembre 2019, la Suisse a présenté 1 365 demandes et l'Italie a reconnu sa responsabilité (par accord ou après expiration du délai) dans 1 114 cas, dont 572 ont fait l'objet d'un transfert⁴⁷.

La majorité des transferts vers l'Italie proviennent de la Suisse, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suède⁴⁸. L'aéroport principal pour les personnes transférées Dublin envoyées en Italie par avion est l'aéroport de Fiumicino à Rome.

⁴³ Selon les données relatives à la période s'étendant de janvier 2019 à septembre/octobre 2019, disponibles au 30 décembre 2019.

⁴⁴ EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴⁵ www.infomigrants.net/en/post/17242/eu-member-states-ask-italy-to-take-back-46-000-migrants, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴⁶ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 48.

⁴⁷ Secrétariat d'État aux migrations SEM, statistiques 2019 (7-50).

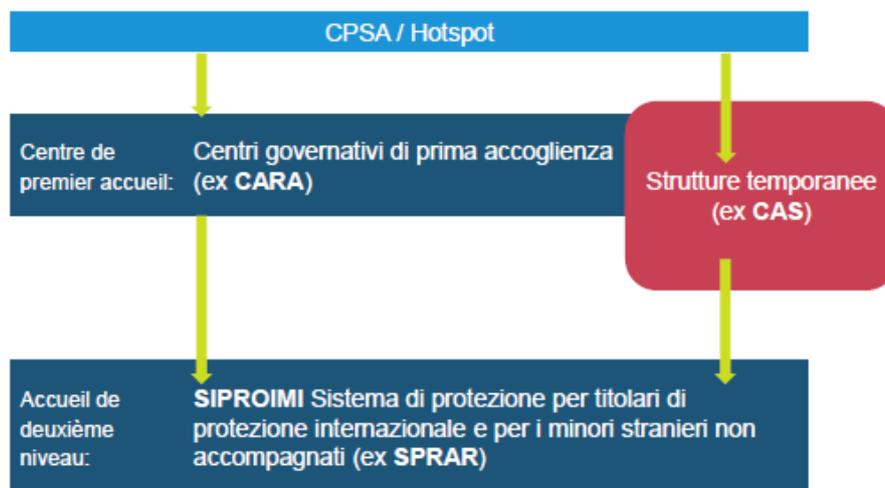
⁴⁸ Eurostat.

A ces transferts Dublin s'ajoutent les réadmissions de personnes reconnues en tant que réfugiées ou bénéficiant de la protection subsidiaire. Elles sont renvoyées en Italie, non pas selon une procédure prévue par le règlement Dublin III, mais en vertu d'accords bilatéraux de réadmission. En 2019, la Suisse a présenté 218 demandes à l'Italie, dont 205 ont été approuvées, donnant lieu à 52 transferts⁴⁹.

3.3 Nombre de personnes hébergées

Le système d'accueil comprend essentiellement l'accueil de premier et de deuxième niveau. Dans le cas d'arrivées directes, surtout par la mer, les personnes reçoivent tout d'abord de la nourriture et sont hébergées dans un CPSA⁵⁰ et des *centri governativi di prima accoglienza* (ex-CARA⁵¹), ainsi que dans des *strutture temporanee* (ex-CAS⁵²). Même si ces derniers ont été initialement fondés comme des centres d'accueil d'urgence, ils fournissent toujours la plus grande partie des places d'hébergement et constituent un système parallèle de premier accueil. SIPROIMI⁵³ (ex-SPRAR⁵⁴) est le système d'accueil de deuxième niveau.

Veillez noter : afin d'éviter toute confusion et de permettre une lecture aisée, ce rapport se réfère à l'accueil de premier niveau avec les abréviations utilisées dans les rapports précédents, CARA et CAS.



Le système d'accueil en Italie a connu une croissance significative jusqu'en 2018, bien que l'on observe depuis peu une tendance à la fermeture des centres d'hébergement et/ou à la réduction du nombre de places disponibles dans les centres.

⁴⁹ Secrétariat d'État aux migrations SEM, statistiques annuelles 2019 (7-55).

⁵⁰ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

⁵¹ *Centro di accoglienza per richiedenti asilo*, plus d'informations au chapitre 4.5.1.

⁵² *Centri di accoglienza straordinaria*, plus d'informations au chapitre 4.5.2.

⁵³ *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*, informations complémentaires au chapitre 5.4.

⁵⁴ *Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati*.

Il y avait 105 248 places dans les centres d'accueil gérés par l'État (premier et deuxième niveau) en février 2016, et 173 603 places en janvier 2019⁵⁵ (soit une augmentation de 64% en trois ans). La majorité de ces places sont créées par l'ouverture de centres CAS, qui avaient une capacité de 138 503 places en janvier 2019⁵⁶. Selon les données publiées par le ministère de l'intérieur en novembre 2019, seules 95 020 personnes étaient encore hébergées dans des centres d'accueil (de premier et deuxième niveau) à la fin de 2019, dont 69 971 dans des structures de premier niveau et des structures temporaires⁵⁷ (soit une réduction de 50% en moins d'un an). Ces chiffres montrent que la capacité des centres CAS fluctue : chaque semaine, des centres CAS sont ouverts à un endroit et d'autres sont fermés à un autre endroit (car les contrats conclus entre le Ministère de l'intérieur et les entités qui souhaitent gérer un centre CAS fonctionnent sur un roulement régulier de six mois en six mois). Il est donc presque impossible d'obtenir un aperçu exact et à jour du nombre de places disponibles.

Comme les CAS ne reçoivent pas de paiements en fonction du nombre de places disponibles mais du nombre de personnes requérantes d'asile effectivement hébergées, les centres ferment lorsqu'ils ne sont pas entièrement occupés. Cela signifie, comme le montrent également les chiffres ci-dessus, que la pression sur le système d'accueil reste importante. Les centres sont encore occupés au maximum, afin de rendre leur gestion économiquement viable. Le nombre d'arrivées a certes diminué, mais le nombre de places disponibles dans le système d'accueil aussi.

En outre, la qualité des centres varie énormément et est très difficile à contrôler. Les liens entre la mafia et les organisations qui gèrent les centres CAS, qui ont provoqué un tollé international en 2014 et conduit à l'arrestation de personnes impliquées dans la fraude et le blanchiment d'argent, ont perduré⁵⁸. L'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude, a enquêté sur l'utilisation des fonds de l'UE dans le système d'accueil italien en 2018. Non seulement l'enquête de l'OLAF a mis au jour des irrégularités dans l'attribution de marchés publics et un contrôle limité de la mise en œuvre du projet, mais elle a également révélé une fraude flagrante dans la déclaration de la quantité de repas fournis aux personnes requérantes d'asile, aux personnes réfugiées et aux personnes dans le besoin hébergées dans les centres, qui étaient souvent nourries d'aliments à la limite de la comestibilité, voire pas nourries du tout. L'enquête de l'OLAF a également révélé des connections entre sociétés, des liens avec des organisations criminelles et des actes criminels graves visant à manipuler l'attribution des marchés publics et à obtenir illégalement des fonds publics⁵⁹.

⁵⁵ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 93.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ministère de l'Intérieur, statistiques sur l'asile novembre 2019, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-11-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁵⁸ ECRE, Conditions in reception facilities, www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁵⁹ The OLAF Report 2018, page 29. http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2018_en.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Les hotspots ne sont plus utilisés que de manière sporadique, avec 444 personnes hébergées à partir de décembre 2019⁶⁰. Il y a quatre hotspots (Lampedusa, Pozzallo, Messine et Tarante), Lampedusa étant le principal port d'arrivée. Le hotspots de Trapani a été transformé en structure de rapatriement (CPR) en 2018.

Le système SIPROIMI (ex-SPRAR) compte actuellement 33 625⁶¹ places (contre 35 881 places en 2018)⁶².

4 Accueil des personnes requérantes d'asile

4.1 La procédure d'asile italienne

Une demande d'asile formelle peut être faite sur le territoire national, y compris à la frontière, dans les zones de transit ou dans les eaux territoriales⁶³. Elle doit être adressée à la police des frontières ou à la *Questura* (siège de la police provinciale) si la personne se trouve déjà sur le territoire italien⁶⁴. Le système d'asile et d'accueil s'adresse aux personnes qui demandent l'asile lorsqu'elles arrivent à la frontière, en particulier via la Méditerranée. C'est là que la majorité des demandes d'asile sont déposées⁶⁵.

Si une personne déclare avoir l'intention de demander l'asile, ses données personnelles, ses photos et ses empreintes digitales sont enregistrées avec sa demande. Cette étape est appelée le **fotosegnalamento**. En raison de la diminution du nombre d'arrivées par la mer en Italie, le problème du temps d'attente pour ce premier rendez-vous ne semble pas pressant pour le moment.

Après le *fotosegnalamento*, la personne est invitée à se présenter à nouveau à la *Questura* pour enregistrer formellement la demande d'asile ; cette deuxième étape est appelée **verbalizzazione**. Cette étape a lieu par le biais du formulaire C3, qui renseigne l'histoire personnelle, les informations sur le parcours jusqu'en Italie ainsi que les raisons du départ du pays d'origine.

Le temps d'attente jusqu'au premier rendez-vous (*fotosegnalamento*) semble avoir diminué depuis le dernier rapport. Cependant, le temps d'attente entre le *fotosegnalamento* et la *verbalizzazione* reste un problème, surtout dans les grandes villes. Le délai entre ces deux étapes peut encore prendre des semaines, ce qui crée des difficultés car il se peut que les personnes requérantes d'asile n'aient pas accès au système d'accueil et au système national de santé (en dehors des soins de santé d'urgence) pendant cette période d'attente⁶⁶.

⁶⁰ Ministère de l'Intérieur, statistiques sur l'asile novembre 2019, voir note ci-dessus.

⁶¹ www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar, numéros d'octobre 2019.

⁶² Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI 2018, www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁶³ Décret législatif 142/2015, article 1.

⁶⁴ Décret législatif 25/2008, article 6.

⁶⁵ HCR, Fact Sheet Italy, novembre 2019.

⁶⁶ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 30 ; voir chapitre 8 (Accès aux soins de santé) du présent rapport.

Si elles n'ont pas demandé l'asile avant de se rendre dans un autre pays, les personnes renvoyées Dublin en Italie sont également touchées par ces retards car elles sont traitées exactement de la même manière que les personnes requérantes d'asile nouvellement arrivées.

Etape	Lieu	Nom	Papier
Premier enregistrement, empreintes digitales partielles	À l'arrivée (CPSA, hotspot, frontière terrestre ou aéroport) par la police des frontières		
Identification et enregistrement de la demande d'asile	Questura ou police des frontières	Fotosegnalamento	Attestazione / Cedolino
Enregistrement formel de la demande d'asile	Questura	Verbalizzazione (C/3)	Permesso di soggiorno per richiesta asilo ⁶⁷
Entretien sur les motifs d'asile	Commission territoriale (Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale CTRPI)		
Décision sur la demande d'asile	Commission territoriale (Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale CTRPI)	Issues possibles : - statut de réfugié-e - protection subsidiaire - protection spéciale - refus ⁶⁸ - manifestement non fondé ⁶⁹ - non admissible ⁷⁰	Permesso di soggiorno per asilo politico Permesso di soggiorno per protezione sussidiaria
Appel	Première instance : sections spécialisées de la Cour civile ordinaire Deuxième instance : Cour de cassation		

⁶⁷ Décret législatif 142/2015, article 4.

⁶⁸ Décision négative sur le fond.

⁶⁹ Si les raisons invoquées ne sont pas liées à la protection internationale ou si la personne requérante d'asile vient d'un pays d'origine sûr.

⁷⁰ Si la personne requérante d'asile est déjà reconnue comme réfugiée ou en cas de demande ultérieure sans éléments nouveaux.

4.2 Procédure accélérée

Depuis l'adoption de la liste des pays d'origine sûrs (*safe countries of origin*) le 4 octobre 2019⁷¹, la procédure accélérée introduite par le décret Salvini est appliquée aux personnes requérantes d'asile originaires de ces pays. La liste inclut l'*Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, le Ghana, le Kosovo, le Maroc, la Macédoine du Nord, le Monténégro, le Sénégal, la Serbie, la Tunisie* et l'*Ukraine*.

La procédure accélérée à la frontière est désormais également appliquée (depuis décembre 2019), suite à l'adoption du décret ministériel du 5 août 2019⁷² qui identifie les zones frontalières et de transit où la procédure accélérée à la frontière est applicable (*Trieste, Gorizia, Crotona, Cosenza, Matera, Tarente, Lecce, Brindisi, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messine, Trapani, Agrigente, Cagliari et Sardaigne du Sud*). Les dispositions relatives à la procédure accélérée aux frontières italiennes semblent différer de la directive de l'UE sur les procédures d'asile, car elles définissent de manière vague les zones de transit ou frontalières comme « celles existant dans les provinces » et ne définissent pas des zones claires, telles que des zones portuaires ou aéroportuaires ou d'autres lieux correspondant à des frontières physiques avec des pays tiers⁷³.

4.3 Accès à la procédure d'asile

En ce qui concerne l'accès effectif à la procédure d'asile italienne, certains obstacles ont été identifiés ces dernières années. En atteste la procédure de pré-clarification visant à déterminer si une personne a l'intention d'entamer une procédure d'asile : elle doit alors répondre à des questions lors d'un entretien ou remplir un formulaire appelé *foglio notizie* (voir chapitre 4.3.1). Cette pré-clarification ne semble pas refléter l'intention réelle de la personne migrante, car elle est souvent faite sans autre explication ni traduction.

Certaines nationalités rencontrent plus de difficultés pour accéder à la procédure d'asile en Italie⁷⁴. Il existe ainsi des rapports faisant état de personnes dont le cas a été classé sous prétexte qu'elles viennent de pays qui sont considérés de manière informelle comme sûrs. Même si elles indiquent explicitement leur intention de demander une protection, leur demande n'est pas prise en compte par les autorités⁷⁵. « Les migrants provenant de pays considérés de manière informelle comme sûrs, comme la Tunisie, sont classés parmi les migrants économiques, ne peuvent accéder à la procédure d'asile [...] et font l'objet de décisions d'expulsion »⁷⁶.

⁷¹ Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, Decreto 4 ottobre 2019, Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, no. 25.

⁷² Ministère de l'Intérieur, Decreto 5 agosto 2019, Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale.

⁷³ ASGI, www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁷⁴ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 79.

⁷⁵ ASGI et al, Scenari di frontiera : il caso Lampedusa, octobre 2018, page 14.

⁷⁶ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 28 (traduction de l'OSAR).

4.3.1 Foglio notizie

A leur arrivée par la mer ou par l'une des nombreuses Questure, par exemple à Milan⁷⁷, les personnes requérantes doivent d'abord remplir un formulaire (*foglio notizie*), sur lequel elles doivent placer une croix à côté de la raison qui les pousse à entrer en Italie⁷⁸. Elles peuvent choisir entre « occupation », « rejoindre des parents », « échapper à la pauvreté », « autres raisons » et « asile ». Les informations fournies avant de remplir le *foglio notizie* ne sont pas appropriées et ne permettent pas aux personnes de comprendre la pertinence et les conséquences de la procédure⁷⁹.

Dans les normes opérationnelles de procédure des *hotspots*, il est prévu que le souhait de demander une protection internationale tel que mentionnée dans la *foglio notizie* sera confirmée par un reçu remis à la personne concernée. Cela n'est pas appliqué dans la pratique⁸⁰.

Si les personnes requérantes ne placent pas leur croix à côté de la case « asile », elles ne sont pas considérées comme des personnes requérantes d'asile par les autorités. Dans ce cas, elles sont traitées comme des migrants illégaux et font donc l'objet d'une mesure d'éloignement (*provvedimento di respingimento*). Si des places sont disponibles, la personne peut être détenue dans un centre de renvoi (un CPR).

La mesure d'éloignement n'empêche pas nécessairement une personne réfugiée d'avoir accès à la procédure d'asile, car il est possible de demander l'asile dans un établissement de détention⁸¹. La loi prévoit que la personne qui demande l'asile en détention doit rester en détention lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la demande a été déposée dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution de l'ordre d'expulsion⁸².

Si une personne qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement se rend dans un autre pays et est renvoyée en Italie en vertu du règlement Dublin III, elle risque également d'être détenue.

4.3.2 Accès à la Questura

L'ASGI a signalé des cas dans lesquels la *Questura* n'a pas délivré de document attestant que la personne souhaitait demander l'asile. Dans d'autres cas, l'accès à la *Questura* s'est révélé limité en raison de rendez-vous à prendre en ligne, d'heures d'ouverture très restreintes et de la discrimination subies par certaines nationalités. Cet accès restreint à la procédure d'asile expose les personnes concernées à un risque d'arrestation et d'expulsion arbitraires⁸³.

⁷⁷ Coordinatrice ELENA pour l'Italie, information envoyée par e-mail, 23 décembre 2019 ; voir aussi www.asgi.it/notizie/accesso-alla-procedura-di-asilo-e-poteri-di-fatto-delle-questure/, chapitre 1 et 2 sur les *foglio notizie*, dernière consultation le 3 janvier 2020 ; voir aussi Corte di cassazione, jugement du 26 avril 2019, n. 11309/2019.

⁷⁸ Un exemple d'une *foglio notizie* se trouve en annexe de ce rapport.

⁷⁹ ASGI et al, Scenari di frontiera : il caso Lampedusa, octobre 2018, page 14.

⁸⁰ ASGI et al, Scenari di frontiera : il caso Lampedusa, octobre 2018, page 15.

⁸¹ Décret 142/2015, article 6, paragraphe 4, voir également le chapitre 4.5.4.

⁸² Décret 142/2015, article 6, paragraphe 3.

⁸³ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 30.

« En ce qui concerne l'enregistrement, les personnes originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, de Serbie, d'Albanie, de Colombie, du Salvador, ainsi que dans certains cas les personnes originaires du Nigeria et du Pakistan, se voient souvent refuser l'accès à la procédure d'asile et doivent retourner plusieurs fois à la *Questura* pour y avoir accès »⁸⁴.

Les avocat-e-s à Milan ne sont toujours pas autorisé-e-s à accompagner les personnes réfugiées au bureau de la *Questura*⁸⁵.

4.3.3 Conclusion

Si les scènes chaotiques de la *Questura*, si fréquentes en 2015 et 2016, ont fait place à une mise en œuvre plus ordonnée de la procédure d'asile, il subsiste des obstacles administratifs considérables qui peuvent même conduire à un ordre d'expulsion, sans que la demande d'asile ne soit jamais examinée sur le fond. Une déclaration « erronée » ou une case non cochée sur le *foglio notizie* peut entraîner un ordre d'expulsion. L'accès à la procédure d'asile semble mieux fonctionner pour les demandes adressées par des personnes arrivant par la Méditerranée centrale – au-delà des problèmes susmentionnés concernant le manque d'information et de traduction des *foglio notizie* – que pour celles adressées dans une *Questura* à l'intérieur du pays.

Si une personne requérante d'asile a des difficultés à accéder à la procédure d'asile, cela entraînera pour elle automatiquement des problèmes d'accès à l'hébergement et aux soins de santé ainsi qu'aux autres services liés à la procédure d'asile.

4.4 Personnes requérantes d'asile transférées en vertu du règlement Dublin III

4.4.1 Statut légal

La situation de la personne requérante d'asile transférée dépend de l'état de sa procédure :

Si la personne n'a pas demandé l'asile en Italie auparavant, elle pourra demander l'asile à la police des frontières à son arrivée. La procédure qui lui est appliquée est identique à celle appliquée aux personnes requérantes d'asile nouvellement arrivées. Si la personne ne demande pas l'asile à l'aéroport et n'a pas de statut légal (par exemple un visa), elle se verra délivrer un ordre d'expulsion et – en fonction de la disponibilité – sera emmenée à un CPR.

Si la personne a déjà demandé l'asile en Italie, sa situation dépendra de l'avancement de sa procédure d'asile ; le facteur décisif est de savoir si l'entretien sur les motifs d'asile a déjà eu lieu :

⁸⁴ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 79.

⁸⁵ ASGI, notification du 2 mai 2016, www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegitime-della-questura-di-milano/, la coordinatrice ELENA pour l'Italie a confirmé que cela est toujours le cas, information envoyée par e-mail, le 23 décembre 2019.

- Si la personne a quitté le centre d'accueil sans notification préalable⁸⁶ et **n'a pas été invitée à un entretien** avec la Commission territoriale **ou ne s'y est pas présentée** avant son départ du pays, sa procédure sera suspendue par la Commission territoriale pour une durée maximale de douze mois⁸⁷ au motif que la personne est injoignable (*irreperibile*).
 - En cas de retour au cours de ces douze mois, la procédure d'asile peut être rouverte.
 - Si la personne revient après douze mois, la procédure d'asile est déclarée close⁸⁸. Aucune réouverture n'est possible, mais la personne peut déposer une demande ultérieure, si de nouveaux éléments concernant sa situation personnelle ou la situation dans le pays d'origine sont présentés⁸⁹.
- Si l'**entretien sur les motifs d'asile a déjà eu lieu** et que la demande a été rejetée (même par contumace), la situation dépendra du délai de recours. Si le délai n'est pas encore expiré, il est possible d'introduire un recours. Après l'expiration du délai, il se peut que la personne fasse l'objet d'un ordre d'expulsion à son retour et soit placée dans un CPR. Depuis que la nouvelle procédure de notification a été introduite en août 2018⁹⁰, cela peut même se produire si la personne requérante n'a pas été notifiée de la décision. En effet, lorsque la personne est considérée comme *injoignable (irreperibile)*, la Commission territoriale notifie la décision en l'envoyant à la *Questura* compétente et cette notification est considérée comme complète dans les vingt jours suivant la transmission de la décision à la *Questura*⁹¹. Une demande ultérieure est possible si de nouveaux éléments sont apportés.

Dans le cadre du Dublin Returnee Monitoring Project (DRMP⁹²), le Swiss Refugee Council a été informé de plusieurs cas où des personnes requérantes d'asile ont fait l'objet d'un ordre d'expulsion (exemple en annexe) sans même avoir eu accès à la procédure d'asile. Comme aucune traduction n'était disponible à l'aéroport, le personnel leur a demandé de signer l'ordre d'expulsion en leur indiquant qu'en contrepartie ils pourraient retourner dans l'État de renvoi.

Une demande d'asile est considérée comme une **demande ultérieure** (*domanda reiterata*) si elle est présentée après qu'une décision finale a été prise dans le cadre d'une procédure d'asile antérieure⁹³, si la demande antérieure a été explicitement retirée⁹⁴ ou si la procédure antérieure a été clôturée en raison de l'expiration des douze mois de suspension⁹⁵. Il convient

⁸⁶ C'est pourquoi une révocation a été prononcée (voir chapitre 4.5.3). Dans le cas où le droit à une prise en charge n'a pas été retiré, mais que la personne ne s'est pas présentée à l'entretien, l'article 12 du décret législatif 25/2008 s'applique : la personne peut demander un nouvel entretien dans les dix jours. Toutefois, dans la pratique, cette demande n'est pas souvent accordée en raison des modifications apportées à la procédure de notification par le gouvernement Minniti.

⁸⁷ Décret législatif 25/2008, article 23^{bis} (1).

⁸⁸ Décret législatif 25/2008, article 23^{bis} (2).

⁸⁹ Décret législatif 25/2008, article 29.

⁹⁰ Décret législatif 142/2015, article 11 (3-ter) et (3-quater), tel que modifié par les décrets législatifs 46/2017 et 13/2017, article 6.

⁹¹ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 58.

⁹² Vous trouverez plus d'informations et de rapports ici : www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html

⁹³ Décret législatif 25/2008, article 2 (1) (b^{bis}).

⁹⁴ Décret législatif 25/2008, article 23 (1).

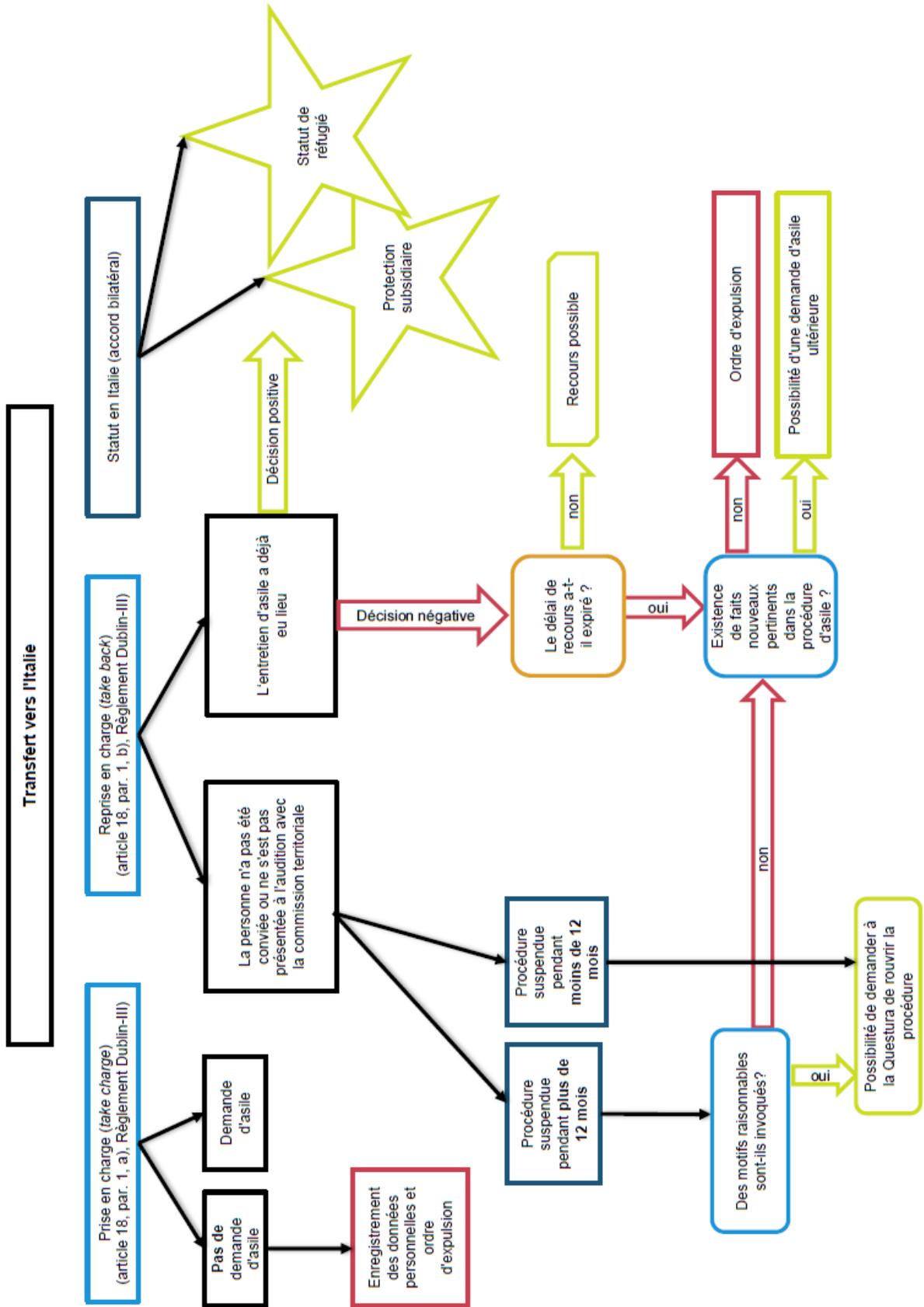
⁹⁵ Décret législatif 25/2008, article 23^{bis} (2).

de souligner que la possibilité d'obtenir un effet suspensif des recours contre le rejet de demandes ultérieures a été supprimée en 2018⁹⁶. En même temps, les articles 7 et 29^{bis} du décret législatif 25/2008, tels que modifiés par le décret Salvini, prévoient désormais que, lorsqu'une demande ultérieure est présentée après qu'un ordre d'expulsion a été rendu, la demande doit être considérée comme irrecevable au motif qu'il doit être considéré qu'elle a été déposée dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution de la mesure. Par conséquent, toutes les demandes ont été automatiquement rejetées non seulement par les Commissions territoriales, mais aussi directement par les *Questure*⁹⁷, bloquant par là-même l'accès effectif à la procédure d'asile pour les renvoyé-e-s Dublin dont la demande d'asile en Italie a déjà fait l'objet d'une décision négative.

Le statut de la procédure d'asile en Italie d'une personne requérante d'asile qui pourrait être transférée en Italie en vertu du règlement Dublin devrait être pris en compte par les autorités des États membres au moment de décider du transfert de cette personne en Italie (et de la légalité d'un tel transfert).

⁹⁶ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 14.

⁹⁷ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 14.



4.4.2 Questura compétente

Les personnes transférées en vertu du règlement Dublin qui avaient déjà demandé l'asile en Italie avant de se rendre dans un autre État membre doivent retourner dans la province qui était responsable de l'examen de leur demande d'asile initiale. Si, par contre, la personne n'a pas encore formalisé la demande en Italie avant de quitter le pays, la procédure d'accueil et d'asile se déroulera dans la région où se trouve l'aéroport international d'arrivée⁹⁸.

Ce n'est que dans les cas où l'Italie reconnaît expressément sa responsabilité au titre du règlement Dublin que sera indiqué l'aéroport le plus pratique vers lequel les personnes renvoyées Dublin doivent être envoyées pour se rendre facilement à la *Questura* compétente. Dans les autres cas, où l'Italie devient responsable par défaut, les personnes transférées d'un autre État membre arrivent généralement dans les principaux aéroports italiens tels que l'aéroport de Rome Fiumicino et l'aéroport de Milan Malpensa. A l'aéroport, la police des frontières remet une lettre d'invitation (*verbale di invito*) à la personne requérante d'asile transférée, indiquant la *Questura* compétente où la personne doit se rendre⁹⁹, la police des frontières n'étant pas autorisée à enregistrer les demandes d'asile.

Selon la Polizia di Stato, les renvoyé-e-s Dublin sont dirigé-e-s vers les aéroports de Bologne, Venise, Milan Linate, Milano Malpensa et Rome Fiumicino, rarement vers ceux de Naples et de Catane. Il y a entre douze et quinze arrivées par jour, jusqu'à vingt à Rome.

4.4.3 Les ONG dans les aéroports

Il existe une ONG dans chacun des aéroports de Rome et de Milan, qui est censée conseiller et soutenir les personnes requérantes d'asile arrivant directement en Italie dans ces aéroports, ainsi que les personnes requérantes d'asile transférées en Italie depuis un autre État membre en vertu du règlement Dublin III. A Bologne, une autre ONG, appelée « Laimomo », offre des conseils et un soutien. Cependant, elle n'est pas située à l'aéroport, mais travaille sur demande. De plus, une organisation appelée « I.T.C. » à Bari ainsi que la coopérative « Villaggio Globale » et la coopérative « Olivotti » à Venise travaillent sur appel.

a.) Aéroport de Fiumicino (Rome)

A Rome, l'ONG responsable a changé chaque année ces dernières années en raison de la méthode d'attribution des contrats. Cela est particulièrement problématique, car le savoir-faire se perd et chaque nouvelle organisation qui reçoit le mandat, peu familière avec les procédures d'asile, doit d'abord trouver ses marques.

L'organisation en place pendant la mission d'enquête de l'OSAR s'appelle « Synergasia », elle fonctionne depuis le 20 janvier 2019 et a été nommée pour un an. L'organisation a été fondée en tant qu'organisation de médiation culturelle. Selon celle-ci, le nombre d'organisations qui se portent candidates à l'appel d'offres dans cet aéroport est très faible. Cela est très probablement dû au fait que l'organisation doit être en mesure de payer tous les frais à

⁹⁸ Selon une circulaire du Ministère de l'Intérieur, datée du 14 janvier 2019, www.immigrazione.biz/upload/circolare_decreto_sicurezza_14_1_2019_1.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁹⁹ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 56.

l'avance et ne sera remboursée que trois mois plus tard, ce qui signifie qu'une certaine somme d'argent est nécessaire à l'avance.

Selon Synergasia, l'ONG dispose d'une chambre à son bureau à l'aéroport, où les personnes transférées d'autres pays en vertu du règlement Dublin III peuvent séjourner une nuit, parfois deux ou trois. L'ONG accueille les personnes requérantes d'asile qui sont transférés en Italie, après que ces dernières ont déclaré leur intention de rester en Italie pendant la durée de leur procédure d'asile. Si les personnes requérantes d'asile renvoyées n'expriment pas leur souhait de recevoir une protection en Italie – par manque de traduction ou pour toute autre raison –, elles ne seront donc pas adressées à Synergasia par la police des frontières.

Il est prévu que le bureau de Synergasia soit ouvert du lundi au vendredi de 9h à 17h¹⁰⁰. Synergasia offre des services de traduction, de la nourriture et des billets de train pour celles et ceux qui doivent se rendre à la *Questura* responsable de leur demande d'asile (voir chapitre 4.4.2). En outre, si la personne n'a pas demandé l'asile avant de quitter l'Italie et que la *Questura* de Rome est donc responsable de l'examen de la demande, l'ONG de l'aéroport prend contact avec la préfecture afin de trouver une place dans le système d'accueil à Rome. Selon Synergasia, elle obtient une liste des personnes qui sont sur le point d'être transférées à Fiumicino une semaine à l'avance.

Pour les personnes au bénéfice d'un statut de protection, l'ONG à l'aéroport peut également prendre contact avec la préfecture responsable, si elles n'ont pas encore été hébergées en accueil de second niveau (SPRAR/SIPROIMI).

Synergasia n'offre aucun service de consultation juridique. Aucune information sur leurs services à l'aéroport ne peut être trouvée sur Internet. Les personnes qui se sont vu retirer leur droit d'être accueillies (voir chapitres 4.5.3 et 5.4.3) ne peuvent pas être prises en charge par l'ONG à l'aéroport. Synergasia n'a pas transmis à l'OSAR de statistiques concernant le travail qu'elle fournit à Fiumicino.

Les services fournis par l'ONG à l'aéroport de Fiumicino semblent avoir changé au cours des dernières années. Lors de la dernière mission d'enquête de l'OSAR en 2016, l'ONG à l'aéroport était informée de la situation juridique de la personne et de l'état de sa procédure en Italie, afin qu'elle puisse fournir des informations pertinentes aux nouvelles personnes arrivant et leur offrir un soutien correspondant¹⁰¹.

L'**assistance médicale** à l'aéroport de Fiumicino se limite au centre de premiers secours, responsable de tous les cas médicaux de l'aéroport. Selon la Polizia di Stato, il existe parfois des problèmes avec certaines personnes vulnérables, dont les problèmes de santé n'ont pas été signalés à l'avance par le pays d'envoi. Certains cas ont même dû être renvoyés.

A l'aéroport de Fiumicino, le problème des **bagages** enregistrés par les personnes requérantes d'asile transférées persiste¹⁰². Après l'atterrissage à Fiumicino, leurs bagages sont

¹⁰⁰ Entretien avec Synergasia, 9 septembre 2019.

¹⁰¹ Entretien avec GUS, 2 mars 2016.

¹⁰² Voir également le chapitre « 4.2.1 Aéroport de Fiumicino (Rome) » dans la version précédente de ce rapport (2016) ; pour un exemple, voir le cas 1 dans le rapport suivant : Organisation suisse d'aide aux réfugiés et

automatiquement déposés sur le tapis roulant à bagages avec ceux des autres passagers. Or, les personnes transférées ne peuvent pas récupérer leurs bagages sur ces tapis roulants, car elles sont directement appréhendées à la descente de l'avion par la police des frontières. En conséquence, leurs bagages se retrouvent dans le bureau des objets trouvés de l'aéroport. Cela peut se révéler problématique, surtout si le bagage contient des médicaments ou des documents importants. Le rapport de l'OSAR de 2016 mentionne que l'ONG à l'aéroport rassemble les bagages au bureau des objets trouvés, mais cela semble ne plus être le cas. Selon Synergasia, les personnes concernées doivent désormais chercher elles-mêmes leurs bagages.

Aucune information sur l'organisation qui reprendra en charge le bureau à l'aéroport de Fiumicino en 2020 – ni sur l'appel d'offres – n'était disponible sur Internet ou via les personnes interrogées.

b.) Aéroport de Malpensa (Varèse)

Malpensa est le plus grand aéroport desservant la ville et la région de Milan. Toutefois, il est situé dans la province de Varèse, ce qui signifie que c'est la préfecture de Varèse qui est responsable du traitement des arrivées. Malpensa dispose également d'une ONG directement à l'aéroport – Cooperativa Versoprobo –, qui est censée soutenir et conseiller les personnes requérantes d'asile et les personnes renvoyées au nom de la préfecture de Varèse. L'organisation est basée à Vercelli, aucune autre information sur l'organisation ou son travail à l'aéroport de Malpensa n'a pu être trouvée sur internet. Versoprobo était impliquée dans plusieurs scandales en 2017¹⁰³.

L'organisation n'était pas bien connue des autres ONG interrogées à Milan par la délégation de l'OSAR. Leur guichet à Malpensa est ouvert de 12h à 19h du lundi au vendredi¹⁰⁴. Leurs locaux sont situés au terminal 1 de l'aéroport, en dehors de l'espace Schengen, ce qui peut se révéler problématique pour les personnes renvoyées d'un autre État Schengen, car leur accès au guichet dépend du soutien des autorités frontalières. Si nécessaire, l'opérateur peut utiliser un service de traduction sur appel. C'est la seule possibilité d'obtenir une traduction puisque la Polizia di frontiera ne dispose pas de ses propres interprètes ou médiateurs culturels¹⁰⁵.

Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12 décembre 2018, page 14.

¹⁰³ www.ilgiornale.it/news/cronache/i-migranti-lavoravano-gratis-sanzionata-coop-dei-profughi-1524990.html, www.ilgiornale.it/news/cronache/coop-sfrutta-migranti-gratis-ristrutturarsi-albergo-1376512.html, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁰⁴ Rapport de la Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale « Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio - febbraio 2019) » du 27 juin 2019, page 11 ; également www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Zona-di-transito-Malpensa_rev.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020. Selon le nouvel appel d'offres pour l'année 2020, le service doit être accordé du lundi au vendredi, de 12h à 18h, le nouvel appel d'offres peut être consulté sur le site de la Préfecture de Varèse : www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1222/BANDO_DI_GARA_SPORTELLO_MALPENSA_2020.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁰⁵ Rapport du Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale « Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019) » du 27 juin 2019, page 11-12.

Lorsque Versoprobo a été contacté pour un entretien, la délégation de l'OSAR a été informée qu'aucune réunion ne pouvait avoir lieu sans l'accord de la préfecture. L'organisation a accepté de clarifier la situation avec la préfecture et de revenir vers l'OSAR, mais malheureusement l'OSAR n'a pas eu de nouvelles de la part de Versoprobo par la suite, ni de la part de la préfecture de Varèse. Versoprobo n'a donc pas pu être interviewé par la délégation de l'OSAR. Aucune information sur l'organisation qui reprendra en charge le guichet à l'aéroport de Malpensa en 2020 n'était disponible sur Internet ou via les personnes interrogées. Seul l'appel d'offres (*bando*) a pu être trouvé¹⁰⁶.

4.4.4 Conclusion

Des mandats sont donnés à des organisations afin de fournir un guichet aux aéroports qui puisse soutenir les personnes requérantes d'asile et, dans une certaine mesure, les titulaires d'un statut de protection aux aéroports de Milan et de Rome. L'étendue de leur service a été réduite depuis 2016, l'assistance et l'information juridiques n'étant plus assurées par les ONG à l'aéroport. Les services prévus comprennent la distribution de nourriture et de billets de train pour la *Questura* responsable de la demande d'asile, ainsi que l'hébergement des personnes renvoyées pour les premières nuits.

Dans le cadre du Dublin Returnee Monitoring Project (DRMP¹⁰⁷), l'OSAR a observé que les personnes transférées n'avaient de loin pas toutes accès à l'ONG à l'aéroport. Alors que dans le premier rapport¹⁰⁸ sur le projet, certaines des personnes étaient prises en charge par une ONG à l'aéroport à leur arrivée, aucune des personnes décrites dans le deuxième rapport¹⁰⁹ n'a jamais rencontré l'ONG à l'aéroport. Cela jette un doute sur la présence et la visibilité réelles de ces fournisseurs de services.

Une pratique utilisée par de nombreux pays pour le transfert des personnes réfugiées pose également problème à cet égard. Les personnes réfugiées ne savent généralement pas quand exactement elles seront renvoyées en Italie. Elles sont souvent appréhendées par les autorités responsables – souvent la police – au milieu de la nuit, ce qui signifie qu'elles n'ont pas la possibilité de faire leurs bagages correctement, voire qu'elles ne sont parfois pas autorisées à les faire elles-mêmes. Les transferts impliquant la police (au milieu de la nuit) peuvent également causer un traumatisme supplémentaire¹¹⁰.

¹⁰⁶ www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1222/BANDO_DI_GARA_SPORTELLO_MALPENSA_2020.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁰⁷ Vous trouverez plus d'informations et de rapports ici : www.osar.ch/pays-dorigine/les-etats-de-dublin/italie/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html.

¹⁰⁸ Organisation suisse d'aide aux réfugiés et Danish Refugee Council, *Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy*, 9 février 2017.

¹⁰⁹ Organisation suisse d'aide aux réfugiés et Danish Refugee Council, *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, 12 décembre 2018.

¹¹⁰ Entretien avec Marco Mazzetti, *Ferite Invisibile*, 4 mars 2016.

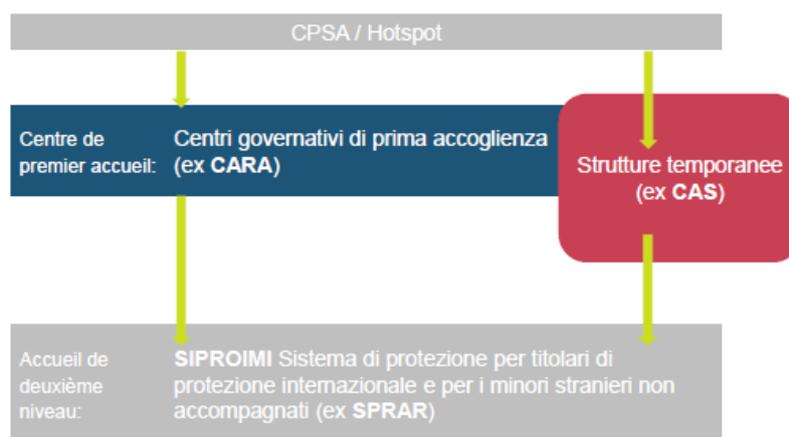
Les personnes renvoyées sont souvent très stressées et inquiètes pour leurs bagages, car ils contiennent souvent les seuls biens qui leur restent. Pour cette raison, il importe d'indiquer aux personnes amenées à être renvoyées en Italie de mettre dans leur bagage à main les choses dont elles auront urgemment besoin les jours suivant leur arrivée (documents pertinents, preuves, médicaments, téléphones portables, chargeur, etc.)

4.5 Structures d'hébergement pour les personnes requérantes d'asile renvoyées en vertu du règlement Dublin III

Le décret législatif 142/2015 stipule qu'une personne requérante d'asile a droit à un hébergement dès qu'elle demande l'asile pour la première fois¹¹¹. Actuellement, cela semble fonctionner pour les personnes requérantes d'asile qui arrivent en Italie par la mer, la plupart d'entre elles étant hébergées dès leur arrivée. Mais pour celles qui se rendent en Italie par voie terrestre ou qui demandent l'asile à l'intérieur du pays, la situation est plus difficile et l'accueil est souvent retardé ou entravé.

Les personnes réfugiées nouvellement arrivées en Italie par bateau ont accès aux centres de premier accueil CPSA¹¹² et aux hotspots. Cependant, les personnes renvoyées Dublin ne sont pas logées dans ces centres, raison pour laquelle elles ne sont pas examinées plus avant ci-dessous.

Depuis octobre 2018, les personnes requérantes d'asile qui sont renvoyées en Italie en vertu du Règlement Dublin III n'ont plus le droit d'être hébergées dans le SIPROIMI (ancien SPRAR, voir chapitre 5.4)¹¹³. Tant qu'elles sont en procédure d'asile *et tant que leur droit à une prise en charge n'a pas été révoqué*, les renvoyé-e-s Dublin – comme toutes les personnes requérantes d'asile en Italie – ne peuvent être hébergé-e-s que dans des centres de premier accueil (voir chapitre 4.5.1) et des structures temporaires (CAS, voir chapitre 4.5.2).



¹¹¹ Décret législatif 142/2015, article 1 (2).

¹¹² *Centri di primo soccorso e accoglienza* (CPSA).

¹¹³ Décret législatif 113/18, article 12.

4.5.1 Centres de premier accueil gouvernementaux – CARA



Les centres anciennement connus sous le nom de CARA¹¹⁴ sont des centres de premier accueil dont le cadre juridique est défini à l'article 9 du décret législatif 142/2015.

Décret législatif 142/2015, article. 9 : mesures de premier accueil¹¹⁵

1. Pour les besoins liés au premier accueil et pour l'exécution des opérations nécessaires à la détermination de la situation juridique, l'étranger est accueilli dans des centres gouvernementaux de premier accueil établis par décret du Ministre de l'intérieur, après consultation de la Conférence conjointe visée à l'article 8 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997, selon la planification et les critères identifiés par les Organismes de Coordination Nationale et Régionale en vertu de l'article 16.

2. La gestion des centres visés au paragraphe 1 peut être confiée à des autorités locales, y compris lorsqu'elles sont associées, à des syndicats ou à des associations de municipalités, à des organismes publics ou privés opérant dans le domaine de l'assistance aux demandeurs d'asile ou aux immigrants ou dans le domaine de l'assistance sociale, conformément aux procédures d'attribution des marchés publics.

3. Les structures créées en vertu du décret n° 451 du 30 octobre 1995, converti avec des modifications par la loi n° 563 du 29 décembre 1995, peuvent être utilisées, par décret du ministre de l'intérieur, aux fins visées dans le présent article. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile déjà créés à la date d'entrée en vigueur du présent décret remplissent les fonctions visées dans le présent article.

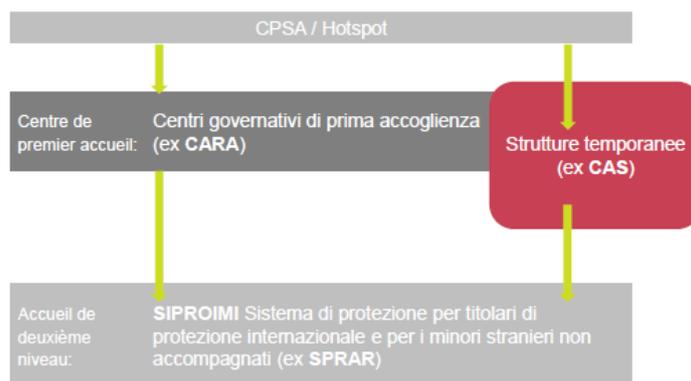
4. Le préfet, après consultation de la Direction des libertés publiques et de l'immigration du ministère de l'intérieur, envoie le demandeur dans les structures visées au paragraphe 1. Le demandeur est accueilli aussi longtemps que l'exigent l'exécution des opérations d'identification, si elles n'ont pas déjà été effectuées, l'enregistrement de la demande et le lancement de la procédure d'examen de la demande d'asile ainsi que le contrôle médical, aux fins de vérification, dès l'entrée dans les structures d'accueil, de l'existence d'une situation de vulnérabilité potentielle conformément à l'article 17, paragraphe 3.

¹¹⁴ Centri di accoglienza per richiedenti asilo.

¹¹⁵ Traduction de l'OSAR.

Ces centres sont souvent grands et très éloignés. Fin 2018, 8 990 personnes étaient hébergées dans un CARA¹¹⁶. Deux grands centres ont été fermés au début de 2019, Cona¹¹⁷ à Venise et Caselnuovo di Porto¹¹⁸ à Rome. En avril 2019, quatorze centres de premier accueil gouvernementaux étaient en activité. Les centres CARA n'offre qu'une très petite partie des places de premier accueil, la plupart des places de premier accueil étant fournies par des centres CAS.

4.5.2 Structures temporaires – CAS¹¹⁹



Le cadre juridique pour les centres appelés « *strutture temporanee* », mieux connus sous le nom de centres CAS, est défini à l'article 11 du décret législatif 142/2015.

Décret législatif 142/2015, article 11 : mesures d'accueil extraordinaires¹²⁰

1. En cas d'épuisement temporaire des places disponibles dans les structures visées aux articles 9 et 14, en raison de l'arrivée massive et rapprochée de demandeurs, l'accueil peut être organisé par le préfet, après consultation de la Direction des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'intérieur, dans des structures temporaires spécialement créées, après évaluation de l'état de santé du demandeur, afin également de vérifier l'existence de besoins d'accueil particuliers.

2. Les structures visées au paragraphe 1 répondent aux besoins essentiels d'accueil dans le respect des principes énoncés au paragraphe 1 de l'article 10 et sont identifiées par les préfetures/offices territoriaux du Gouvernement, après consultation de l'autorité locale sur le territoire de laquelle est située la structure, selon les procédures d'attribution des marchés publics. Il est permis, en cas d'extrême urgence, de recourir aux procédures d'attribution directe conformément au décret-loi n° 451 du 30 octobre 1995, converti, avec des modifications, par la loi n° 563 du 29 décembre 1995 et par les modalités d'application correspondantes.

¹¹⁶ www.lavoce.info/archives/57325/ecco-le-cifre-dellaccoglienza-in-italia/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹¹⁷ www.veneziatoday.it/cronaca/chiuso-centro-accoglienza-conetta-dicembre-2018.html, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹¹⁸ www.infomigrants.net/en/post/14714/castelnuovo-cara-closes-priest-calls-for-humane-treatment ; www.redattosociale.it/article/notiziario/castelnuovo_di_porto_non_difendiamo_i_grandi_centri_ma_cosi_e_inumano_, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹¹⁹ *Centri di accoglienza straordinari*, le terme CAS est utilisé dans ce rapport afin de rendre sa lecture plus aisée.

¹²⁰ Traduction de l'OSAR.

3. L'accueil dans les structures visées au paragraphe 1 est limité au temps strictement nécessaire au transfert du demandeur dans les structures visées à l'article 9 ou dans les structures visées à l'article 14.

4. Les procédures d'identification et d'enregistrement de la demande sont effectuées au poste de police le plus proche du lieu d'accueil.

Les centres CAS ont été créés à l'origine comme des centres d'urgence pendant la période appelée « État d'urgence Afrique du Nord »¹²¹. Ils font maintenant partie du système d'accueil italien et ont été institutionnalisés par l'article 11 du décret législatif 142/2015. Ils offrent une sorte de système d'accueil parallèle. La plupart des places actuellement disponibles dans le cadre du système de premier accueil se situe dans un centre CAS. Le niveau des services garantis est un strict minimum¹²².

Les mandats pour les centres CAS sont attribués par la préfecture correspondante et l'appel d'offres a parfois lieu tous les six mois. Il résulte de la courte durée de certains contrats CAS une insécurité financière qui entrave la mise en place de projets durables et de qualité.

La grande majorité (environ 75%¹²³) des places disponibles dans le système d'hébergement se situent dans les centres CAS ; toutefois, il n'existe pas de liste publique des centres et leur financement et leur mandat sont opaques. Il n'existe pas non plus de lignes directrices nationales claires. Les CAS sont gérés par diverses institutions, y compris des municipalités, des organisations privées et des ONG. Leur direction manque souvent d'expérience dans le traitement des personnes requérantes d'asile¹²⁴.

De nombreux centres sont très éloignés, surpeuplés et inadaptés¹²⁵. On signale également des normes d'hygiène très médiocres¹²⁶. Cette situation ne s'est pas améliorée au cours des dernières années. Au contraire, les conditions dans les CAS se sont encore détériorées, le contenu des appels d'offres découlant du nouveau *Capitolato*¹²⁷, qui a été publié en même temps que le décret Salvini en 2018. Les rapports se penchant sur le recrutement des victimes de la traite des êtres humains, sur les abus sexuels et sur les viols de femmes¹²⁸ font état de

¹²¹ « Etat d'urgence Afrique du Nord » est le nom donné au plan d'action mis en place par l'Italie pour réagir au nombre important (60 000) de personnes venues chercher protection au cours du printemps arabe. L'état d'urgence a duré jusqu'à la fin du mois de février 2013. Pour plus d'informations, veuillez vous référer au rapport 2013 de l'OSAR sur les conditions d'accueil en Italie, chapitre 3.4.

¹²² Médecins sans Frontières, Out of Sight 2nd edition, rapport de février 2018, page 40.

¹²³ Ministero dell'Interno, Dossier Viminale : Un anno di attività del Ministero dell'Interno - 1 agosto 2018 - 31 luglio 2019, page 33. www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹²⁴ Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de mars 2016, page 5 (le rapport est toujours exact, la situation à cet égard ne s'étant pas améliorée).

¹²⁵ Plusieurs rapports de missions de suivi réalisées par LasciateCIEntrare, entre 2016 et 2019, www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/, voir aussi AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 99.

¹²⁶ Plusieurs rapports de missions de suivi réalisées par LasciateCIEntrare, entre 2016 et 2019, www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/, voir aussi AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 97.

¹²⁷ Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza. www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹²⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25 janvier 2019, §171. Pour plus d'informations sur l'accueil des victimes de la traite des êtres humains, voir le chapitre 9.4.

lacunes en matière de contrôles au sein des CAS et montrent que ces centres ne répondent pas aux besoins particuliers des personnes requérantes d'asile vulnérables.

Conformément à la loi¹²⁹, le ministre de l'intérieur est censé surveiller l'évolution des flux migratoires dans un délai d'un an en vue d'une éventuelle fermeture des structures CAS. La période d'une année a commencé à couler à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, soit en décembre 2018. En janvier 2020, aucune mesure correspondante n'avait encore été signalée à l'OSAR ni observée par celle-ci.

Le nouveau *Capitolato*

Les appels d'offres pour les CAS sont ouverts à tous, non seulement aux organisations expérimentées dans le domaine de la migration. C'est pourquoi de nombreux centres sont gérés par des organisations actives dans un autre domaine d'expertise. Ainsi, des entreprises ou des hôtels proches de la faillite ont commencé à gérer des centres pour personnes requérantes d'asile¹³⁰. Comme il n'y a pas de mécanisme de suivi en place, il n'y a pas de contrôle sur l'utilisation des fonds destinés aux services pour les personnes requérantes d'asile, ce qui signifie que le système peut être utilisé de manière lucrative.

Le contenu de l'appel d'offres découle des dispositions publiées par le ministère de l'intérieur, le *Capitolato*. Un nouveau *Capitolato*¹³¹, actuellement en vigueur, ont été publiées en même temps que le décret Salvini en 2018. Ce *Capitolato* vise à réduire de façon drastique les coûts du système d'accueil italien. Elle a réduit la contribution de l'État de 35 à environ 20 euros par jour (par personne requérante d'asile)¹³².

Les exploitants sont ainsi contraints de facturer des montants moins élevés pour les services fournis par le personnel des centres, ce qui a mené à une réduction significative du nombre de personnes employées dans le système d'accueil : de 36 000 en 2018 à 18 000 en 2019¹³³.

Cela réduit considérablement le temps que le personnel consacre à chaque personne requérante d'asile. Les services tels que les cours de langue italienne, l'assistance juridique et l'organisation des loisirs (travail bénévole, socialisation dans la communauté d'accueil, activités sportives) ne sont plus offerts. Par ailleurs, il n'y a pratiquement plus de ressources

¹²⁹ Décret législatif 132/2018, article 12^{bis}.

¹³⁰ Déclaration écrite concernant les conditions d'accueil en Italie du Dr Ilaria Sommaruga, CSD - Diaconia Valdese, Milan, 6 mai 2019.

¹³¹ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 no. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, no. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, no. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati. www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹³² www.repubblica.it/cronaca/2018/11/07/news/viminale_tagli_dell_accoglienza_per_i_migranti_da_35_a_20_euro_a_giorno-211025426/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹³³ www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-sicurezza-18mila-posti-a-rischiob www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/09/migranti-con-il-taglio-dei-35-euro-addio-allintegrazione-centri-saranno-svuotati-del-personale-ce-un-rischio-sicurezza/4752240/ ; www.corriere.it/cronache/18_dicembre_03/immigrazione-decreto-sicurezza-tagli-35-euro-pocket-money-3740ad04-f6f0-11e8-bd62-81aafd946bf7.shtml?refresh_ce-cp ; Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa.

disponibles pour la prise en charge des personnes vulnérables¹³⁴. Le nombre d'employés dans les CAS est passé d'un employé pour dix personnes requérantes d'asile à un pour 50¹³⁵.

Le nouveau *Capitolato* également omis le soutien psychologique, ont remplacé le soutien juridique par un « service d'information juridique » limité à trois heures par semaine pour 50 personnes et ont réduit de manière significative la médiation culturelle à un total de douze heures par semaine pour 50 personnes. Aucun service n'est fourni aux personnes vulnérables, dont la protection ne dépend ainsi plus que de contributions volontaires¹³⁶.

La présence d'employé-e-s n'est pas prévue pendant la nuit dans les centres d'une capacité inférieure à 150 places. La présence de personnel (médiateurs/trices culturel-le-s, assistant-e-s sociaux/socials et personnel médical) a été considérablement réduite et le soutien psychologique a été supprimé¹³⁷.

Le nouveau *Capitole* a ainsi entraîné la fermeture des petits centres, qui ne sont plus viables financièrement, et l'ouverture de grands centres collectifs, qui sont plus facile à faire fonctionner avec la très faible contribution financière de l'État.

La représentation régionale du HCR au sud de l'Europe a publié une communication à ce sujet¹³⁸. Le HCR y relève que « [...] la modification du décret 142 rétablit le rôle central des grandes institutions collectives. Dans ce contexte, l'expérience du HCR [...] montre pourtant que de telles institutions présentent de graves défaillances de gestion en raison de divers facteurs, y compris leur surdimensionnement, leurs lieux de situation isolés et leurs conditions structurelles [...]. Il serait opportun de prévoir une régulation plus sévère des prestations de service pour les personnes requérantes d'asile hébergées dans de tels centres, en particulier de l'assistance juridique, de la fourniture des soins et du soutien psychologique ainsi que de l'accès effectif concret aux prestations de service [...]. Le décret prévoit que les personnes requérantes d'asile présentant des besoins particuliers soient elles aussi placées dans les (grands) centres (collectifs) et plus dans les centres du SPRAR [...]. Le décret ne crée pas de cadre juridique pour les centres d'accueil et laisse ainsi une lacune considérable en ce qui concerne les modalités et conditions de l'accueil et les garanties pour les personnes hébergées »¹³⁹.

Selon le HCR, l'accueil des personnes requérantes d'asile vulnérables dans les grands centres collectifs, pratique courante depuis octobre 2018, est particulièrement problématique.

L'organisation *borderline-europe* porte également un regard critique sur la situation de l'hébergement : « Les nombreuses coupes dans le système de l'hébergement, censées entraîner des économies, et la suppression du titre de séjour humanitaire [...] conduisent [...] à une

¹³⁴ In Migrazione, 'La nuova (mala) accoglienza', page 4, 8 novembre 2018, www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf.

¹³⁵ Déclaration écrite concernant les conditions d'accueil en Italie du Dr Ilaria Sommaruga, CSD - Diaconia Valdese, Milan, 6 mai 2019.

¹³⁶ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 85.

¹³⁷ Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, page 14-15.

¹³⁸ www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹³⁹ Traduction de l'OSAR.

aggravation de la situation des personnes concernées : moins voire pas du tout de projets d'intégration, aucun encadrement psychologique dans les centri di accoglienza straordinaria (CAS), où il est maintenant prévu de placer les personnes requérantes d'asile mais qui étaient en fait au départ des centres d'urgence lorsque l'Italie comptait davantage d'arrivées par mer. Au lieu de concentrer le système complètement sur les centres SPRAR en tant que lieux d'hébergement de deuxième niveau axés sur l'intégration, c'est le contraire qui se produit : les CAS avec leurs offres défailtantes sont regroupés en grands centres car, en raison des coupes, il n'y a plus d'intérêt à exploiter des centres de petite taille. [...] Le but du gouvernement est de ne maintenir ouverts plus que quelques centres en Italie¹⁴⁰ ».

Un exemple qui atteste des effets du nouveau *Capitolato* est la situation de l'organisation Farsi Prossimo à Milan, où Caritas a accepté d'apporter la même contribution financière par personne que l'État afin d'assurer la poursuite des projets en 2019. Toutefois, en 2020, Caritas ne pouvant se permettre d'investir autant d'argent dans des projets qui devraient être financés par l'État, l'organisation s'est vue contrainte d'abandonner de nombreux projets CAS qu'elle menait les années précédentes¹⁴¹.

Suite à un appel d'offres de la préfecture de Milan pour la gestion de 5 000 places d'hébergement à Milan, seules 3 000 places ont été proposées par des organisations intéressées par la gestion d'un CAS. La préfecture a donc été contrainte de publier un nouvel appel d'offres pour les 2 000 places manquantes. Or, aucune des organisations à visée idéologique n'a postulé, l'argent disponible ne permettant d'offrir qu'un service très limité (lit et nourriture)¹⁴².

L'appel d'offres de la préfecture de Milan prévoit une contribution de 18 euros par personne pour les centres d'une capacité inférieure à 50 places et de 21,50 euros pour les centres pouvant accueillir plus de 50 personnes requérantes d'asile. Cette différence constitue une incitation évidente à l'ouverture de grands centres collectifs. En effet, bien qu'ils soient (proportionnellement) plus coûteux à gérer, les petits centres reçoivent des contributions plus faibles¹⁴³. La présence d'assistantes et assistants sociaux est limitée à six heures par semaine pour les centres accueillant jusqu'à 50 personnes requérantes d'asile, à huit heures pour les centres accueillant jusqu'à 150 personnes et à 20 heures pour les centres d'une capacité de 300 personnes. Un médecin est disponible sur appel quatre heures par jour, et il n'y a pas d'infirmiers/ères dans les centres accueillant moins de 300 personnes¹⁴⁴.

Suite au nouvel appel d'offres, de nombreuses organisations ont décidé de se retirer des procédures d'attribution des marchés pour la gestion des CAS, soulignant que, dans le cadre du nouvel appel d'offres, il n'était plus possible d'assurer un accueil décent. Plusieurs appels ont été interjetés devant les T.A.R. régionaux (*Tribunale Amministrativo Regionale*) contre

¹⁴⁰ Borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. en coopération avec Borderline Sicilia Onlus, « Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung », 3 mai 2019, traduction de l'OSAR.

¹⁴¹ Entretien avec Farsi Prossimo, 13 septembre 2019.

¹⁴² Entretien avec Farsi Prossimo, 13 septembre 2019.

¹⁴³ Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, page 13.

¹⁴⁴ Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, page 14-15.

l'appel d'offres sous le nouveau *Capitolato*, comme l'a rapporté Naga, ainsi que plusieurs personnes interrogées¹⁴⁵.

4.5.3 Révocation des conditions d'accueil

La loi italienne prévoit que les conditions d'accueil peuvent être retirées dans certains cas:

Décret législatif 142/2015, article 23 : retrait des conditions d'accueil

1. Le préfet de la province dans laquelle se trouvent les établissements visés aux articles 9 et 11, ordonne, par un arrêté motivé, la révocation des mesures d'accueil dans les cas suivants :

- a) le demandeur ne se présente pas au centre d'accueil désigné ou le quitte, sans notification préalable à la préfecture – au bureau territorial du gouvernement compétent ;
- b) le demandeur ne se présente pas à l'audition devant l'organe habilité à examiner sa demande ;
- c) le demandeur dépose une demande ultérieure en vertu de l'article 29 du décret législatif n° 25 du 28 janvier 2008, tel que modifié ;
- d) le demandeur dispose de ressources financières suffisantes ;
- e) le demandeur se montre coupable de violations répétées ou graves des règles des centres d'accueil, notamment commet des dommages intentionnels sur des biens meubles ou immeubles ou fait preuve de comportements violents.

L'article 23 du décret législatif 142/2015 fait référence aux *centri governativi di prima accoglienza* (CARA, article 9) et aux *strutture temporanee* (CAS, article 11). Un retrait des conditions d'accueil est également prévu dans le SIPROIMI¹⁴⁶.

Dans la pratique, l'application de la révocation est très stricte, les personnes requérantes d'asile étant jetées à la rue même pour des faits mineurs¹⁴⁷. Un problème fréquent touche en particulier les personnes renvoyées Dublin. En effet, si elles quittent après quelques jours le centre de premier accueil du gouvernement¹⁴⁸ (ou la structure temporaire¹⁴⁹) dans lequel elles ont été hébergées ou si elles ne se présentent pas au centre d'accueil qui leur a été attribué, elles perdront leur droit d'être hébergées.

Avant de pouvoir quitter le centre pour quelques jours – par exemple, pour rendre visite à des proches ailleurs en Italie –, les personnes requérantes d'asile hébergées sont légalement obligées d'obtenir une autorisation de l'administration du centre. Si une personne quitte le centre sans l'avoir annoncé et qu'elle est absente pendant plus de 72 heures¹⁵⁰,

¹⁴⁵ Naga rapporte que parmi les vingt organisations qui ont répondu à leur enquête, dix ont décidé de ne présenter aucun projet, tandis que cinq ont réduit le nombre d'offres qu'elles proposent. Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati : un'indagine qualitativa, page 21.

¹⁴⁶ Décret DM 9259 du 18 novembre 2019, annexe A, article 40 ; voir chapitre 5.4.3.

¹⁴⁷ Coordinateur ELENA pour l'Italie, information fournie par e-mail, 23 décembre 2019 ; voir également Organisation suisse d'aide aux réfugiés et Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12 décembre 2018, page 29 (cas 12).

¹⁴⁸ Selon le décret législatif 142/2015, article 9.

¹⁴⁹ Selon le décret législatif 142/2015, article 11.

¹⁵⁰ La limite de 72 heures d'absence autorisée est fixée par la Préfecture dans les règlements relatifs à l'administration des CAS, comme le montrent les exemples d'un accord conclu entre la Préfecture de Ferrare et un organisme local qui a souhaité gérer un centre de premier accueil pour le compte de la Préfecture en 2018, disponible sur www.aspfe.it/media/uploads/allegati/5/convenzione-prefettura-per-accoglienza-richiedenti

il sera considéré qu'elle a renoncé à son droit d'être hébergée et elle perdra donc son droit d'être hébergée¹⁵¹. Le centre est obligé d'informer immédiatement la préfecture en cas d'absence¹⁵².

La personne requérante d'asile ne peut recouvrer son droit d'être hébergée que si elle est en mesure de prouver qu'elle ne s'est pas présentée ou qu'elle a quitté le centre en raison d'un accident, en cas de force majeure ou pour toute autre raison personnelle grave¹⁵³. C'est à la préfecture que revient le droit de décider si la personne peut être réadmise. Pendant la procédure de recouvrement du droit d'être hébergée, la personne n'a pas accès à un établissement d'hébergement géré par l'État. Si la préfecture rejette la réadmission dans le système, aucun autre hébergement n'est fourni par l'État. Pour récupérer l'accès au système d'hébergement, le soutien d'un-e avocat-e est nécessaire afin de faire appel de la décision devant le Tribunal Administratif (TAR). Dans les faits, selon plusieurs partenaires interrogés¹⁵⁴, la pratique prévue pour récupérer un accès au logement a changé au cours des deux dernières années et est maintenant plus restrictive.

Selon une étude, réalisée entre 2016 et 2017 sur la base des données relatives à 58 des 100 préfectures italiennes, au moins 39 963 personnes requérantes d'asile ont perdu leur droit d'être hébergées dans le système d'accueil¹⁵⁵.

Le retrait du droit d'être accueilli est un problème qui concerne l'ensemble des personnes requérantes d'asile du système d'accueil italien, davantage encore les personnes renvoyées Dublin qui ont déjà demandé l'asile en Italie (*take back*). A la lumière du dernier arrêt de la CJUE concernant le retrait des conditions matérielles d'accueil, la pratique italienne concernant l'application de l'article 23 de la directive sur les conditions d'accueil viole clairement le droit communautaire : en novembre 2019, la CJUE a estimé¹⁵⁶ que le retrait du droit de bénéficier d'un hébergement, de nourriture et de vêtements, même pour une courte période, est incompatible avec l'obligation des États de garantir aux personnes requérantes un niveau de vie digne en vertu de l'article 20, paragraphe 5, de la Directive sur les normes en matière d'accueil et de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, car il aurait pour effet de priver les personnes requérantes de la possibilité de répondre à leurs besoins les plus fondamentaux. La Cour a également noté que l'obligation d'assurer un niveau de vie digne doit garantir qu'un tel niveau de vie soit fourni de manière continue et sans interruption.

[protezione-internazionale-anno-2018-1.pdf](#) ; l'exemple de règlements similaires émis par la Préfecture de Campobaso, disponible sur www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1161/ALLEGATO_N._5_Schema_di_convenzione__.doc et la Préfecture de Nuoro, disponible sur www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1210/Regolamento%20strutture%20di%20accoglienza%20convenzionate.%20Nuoro.doc, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁵¹ Décret législatif 142/2015, articles 13 et 23.

¹⁵² Décret législatif 142/2015, article 23 (3).

¹⁵³ Décret législatif 142/2015, article 23 (3).

¹⁵⁴ Entretien avec ASGI, 10 septembre 2019 ; entretien avec Caritas Roma, 12 septembre 2019.

¹⁵⁵ Altreconomia, 40mila richiedenti asilo tagliati fuori dal sistema di accoglienza in due anni, 30 mai 2018, <https://altreconomia.it/revoche-accoglienza-aggiornamento/>.

¹⁵⁶ CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18.

4.5.4 Détention

Ce chapitre n'a pas pour but de donner un aperçu complet de la détention des migrant-e-s en Italie¹⁵⁷, car – à la connaissance de l'OSAR – la détention ne semble pas être une question importante concernant les personnes renvoyées en Italie en vertu du Règlement Dublin, sauf si les personnes transférées ne demandent pas l'asile en Italie ou si leur demande d'asile a déjà été rejetée.

La loi italienne interdit la détention d'une personne dans le seul but d'examiner sa demande d'asile¹⁵⁸.

Il est possible de demander l'asile en détention¹⁵⁹. La loi dispose que les personnes ressortissantes de pays tiers qui demandent l'asile alors qu'elles sont déjà détenues dans des centres de renvoi (CPR) et attendent l'exécution d'une décision de retour¹⁶⁰ ou d'expulsion¹⁶¹ doivent rester en détention lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer que la demande a été présentée dans le seul but de retarder ou d'entraver l'exécution de la décision d'expulsion¹⁶². Dans un tel cas, la demande ultérieure peut être déclarée irrecevable par la *Questura*, ce qui n'est pas conforme à la loi¹⁶³.

La durée maximale de la détention des personnes étrangères a été doublée par le décret juridique 113/2018, passant à 180 jours¹⁶⁴.

Selon la loi¹⁶⁵, les personnes requérantes d'asile peuvent être détenues dans un CPR s'il est considéré qu'elles représentent un risque pour l'ordre public et la sécurité nationale ou s'il existe un risque de fuite. Les conditions préalables à la détention d'une personne afin de clarifier son identité ou sa citoyenneté se sont assouplies et la durée maximale a été prolongée à 180 jours. Il arrive même que des personnes soient détenues dans des postes de police¹⁶⁶.

En février 2019, le nombre de places en CPR s'élevait à 751¹⁶⁷.

4.5.5 Conclusion

Les personnes renvoyées Dublin qui sont encore en procédure d'asile peuvent trouver un hébergement à la fois dans les *Centri governativi di prima accoglienza* (appelés CARA) et

¹⁵⁷ Pour des renseignements plus détaillés sur la détention des personnes requérantes d'asile, ainsi que sur le cadre juridique, les conditions de détention et les garanties procédurales, voir AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 115.

¹⁵⁸ Décret législatif 142/2015, article 6 (1).

¹⁵⁹ Décret législatif 142/2015, article 6 (4).

¹⁶⁰ Décret législatif 286/1998, article 10.

¹⁶¹ Décret législatif 286/1998, article 13/14.

¹⁶² Décret législatif 142/2015, article 6 (3).

¹⁶³ Voir par exemple : Tribunale Ordinario di Roma, Sezione Diritti della Persona e Immigrazione, arrêt du 3 avril 2019, n° R.G. 20808/2019.

¹⁶⁴ Article 2.

¹⁶⁵ Décret législatif 142/2015, article 6.

¹⁶⁶ Décret législatif 113/2018, articles 2 et 3.

¹⁶⁷ Garant pour les droits des personnes détenues, Relazione al Parlamento 2019, 26 mars 2019, page 136.

dans des centres temporaires (appelés CAS). Mais si la personne a vécu auparavant dans un centre avant de poursuivre son voyage vers un autre pays et a quitté ce centre sans notification, elle perd son droit d'accès au système d'accueil¹⁶⁸.

Bien que la loi en vigueur laisse penser que les CARA constituent le type d'hébergement le plus fréquent pour les personnes en procédure d'asile, la réalité est tout autre : la grande majorité des places d'hébergement se situent dans les CAS.

Avec le nouveau *Capitolato*, le personnel et les services fournis dans le cadre du premier accueil ont été réduits de manière significative, ce qui a entraîné une détérioration de la qualité des centres.

La qualité des centres pour personnes requérantes d'asile varie considérablement, même entre des centres de même type. La qualité dépend de la taille, du taux d'occupation et de la société en charge de la gestion du centre. Si le SIPROIMI publie un rapport annuel sur son système d'accueil¹⁶⁹, les autres structures d'hébergement ne font l'objet d'aucun rapport complet et actualisé sur les conditions d'accueil¹⁷⁰.

Dans l'ensemble, l'OSAR garde l'impression que le soutien apporté aux personnes transférées à leur arrivée, l'attribution d'un hébergement et même l'organisation d'un billet de train jusqu'à la *Questura* sont relativement arbitraires et anecdotiques. Cette impression était partagée par nos partenaires d'entrevue¹⁷¹.

Une fois arrivé-e-s en Italie, les renvoyé-e-s Dublin sont traité-e-s de la même manière que les autres personnes requérantes d'asile. Ils sont hébergés – si leur droit de bénéficier de conditions d'accueil n'a pas été révoqué – dans des centres collectifs. Les personnes requérantes d'asile n'ont plus droit aux centres d'accueil de deuxième niveau (SIPROIMI - anciennement SPRAR). Les conditions dans les centres collectifs (anciennement CARA et CAS) se sont considérablement détériorées avec les changements apportés par le décret Salvini et le nouveau *Capitolato*.

Il est important de demander à la personne requérante d'asile qui fait l'objet d'un transfert en Italie si elle a été hébergée dans un centre de premier accueil, dans un centre de deuxième phase ou dans un CAS avant de se rendre dans l'autre État, afin de savoir si elle bénéficie toujours d'un droit d'accueil. Remarque : il peut arriver que le droit d'accueil soit retiré même si la personne n'a jamais utilisé l'hébergement attribué. La seule attribution d'un hébergement peut suffire.

¹⁶⁸ Décret législatif 142/2015, article 23.

¹⁶⁹ www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁷⁰ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 96.

¹⁷¹ Entretiens avec Baobab experience, 10 septembre 2019 ; Programma Integra, 11 septembre 2019 ; Naga, 13 septembre 2019.

5 Accueil des personnes ayant un statut de protection en Italie

5.1 Arrivée des personnes renvoyées bénéficiant d'un statut de protection

Il existe deux types de statut de protection en Italie.

- Protection internationale : reconnaissance de la qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève et octroi subséquent d'un permis de cinq ans ; protection subsidiaire conformément à la Directive Qualification de l'UE et octroi subséquent d'un permis de cinq ans ;
- Protection nationale : avec le décret Salvini, le paysage de la protection nationale a changé radicalement. Cinq nouvelles formes ont été introduites : une protection spéciale pour les personnes qui risquent de subir des traitements inhumains à leur retour dans leur pays d'origine, mais qui n'ont pas obtenu de protection internationale (la protection spéciale donne lieu à un permis renouvelable d'un an) ; un permis de séjour en cas de désastres, délivré aux personnes qui ont fui des désastres (donne lieu à un permis de séjour de six mois, renouvelable mais non convertible en permis de séjour régulier) ; un permis pour traitement médical, valable un an et renouvelable si le traitement médical est toujours nécessaire, mais non convertible en permis de séjour régulier ; un permis de séjour pour les personnes ayant accompli des actes d'une valeur civile particulière ; et un permis de séjour pour les cas dits spéciaux (*casi speciali*)¹⁷², telles que les victimes de la traite des êtres humains ou de l'exploitation par le travail.
- Le statut de protection humanitaire a été supprimé et ne peut en principe plus être accordé à une personne qui demande protection en Italie¹⁷³. Les personnes en possession d'une protection humanitaire au moment de l'entrée en vigueur du décret Salvini ne peuvent pas en demander la prolongation, mais elles peuvent la convertir en permis de travail (si elles sont employées régulièrement en Italie) ou demander la protection pour « cas spécial ». Si elles ne remplissent pas les conditions requises pour une telle protection, elles ne peuvent convertir leur protection humanitaire en permis de travail et sont laissées sans titre légal.

Les personnes réfugiées reconnues et celles bénéficiant d'une protection subsidiaire en Italie ne sont pas renvoyées en Italie en vertu du règlement Dublin III, mais en vertu d'accords bilatéraux de réadmission. En revanche, les personnes bénéficiant d'une protection humanitaire (expirée) ou d'une protection pour « cas spécial » peuvent être renvoyées par décision

¹⁷² AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 134.

¹⁷³ La Cour constitutionnelle devrait se prononcer prochainement. Jusqu'à présent, il existe des décisions divergentes des instances inférieures : certains tribunaux décident qu'à partir de l'entrée en vigueur du décret, la protection humanitaire ne peut plus être accordée aux personnes demandant une protection internationale, alors que d'autres tribunaux décident que la protection humanitaire peut encore être accordée aux personnes requérantes qui ont déposé leur demande avant l'entrée en vigueur du décret Salvini.

Dublin. En effet, étant donné qu'elles bénéficient (bénéficiaient) d'un permis de séjour, l'article 12 du règlement Dublin leur est applicable.

A leur arrivée en Italie, toutes les personnes bénéficiant d'un statut de protection se retrouvent dans la même situation : d'un point de vue italien, elles sont des résident-e-s réguliers/ères avec un permis de séjour. Ainsi, en principe, elles peuvent entrer en Italie et voyager librement dans tout le pays. Cependant, cela signifie également qu'elles ne reçoivent aucune assistance à l'aéroport, par exemple pour la recherche d'un logement, l'obtention de nouveaux papiers (en cas de perte) ou le renouvellement de l'inscription au système national de santé.

Le système italien part du principe que, puisqu'elle est autorisée à travailler au plus tard dès l'octroi du statut de protection, la personne doit à partir de ce moment subvenir elle-même à ses besoins. Celles et ceux qui se rendent dans un autre pays européen faute de places de travail/d'hébergement en Italie se retrouvent dans la même situation à leur retour. En ce qui concerne les droits sociaux et l'accès aux prestations sociales, les bénéficiaires d'une protection sont placés sur pied d'égalité avec les ressortissant-e-s italien-ne-s. Cependant, pour ces derniers aussi le système social italien est très rudimentaire (voir à ce sujet Chapitre 6.1). Si, d'un point de vue purement légal, les bénéficiaires d'une protection ont un meilleur statut que les personnes requérantes d'asile, dans la réalité, elles reçoivent nettement moins de soutien concret et matériel.

5.2 Renouvellement du *permesso di soggiorno*

Souvent, les documents des personnes requérantes (par exemple, un permis de séjour italien, appelé *permesso di soggiorno*) leur sont retirés lorsqu'elles demandent protection dans d'autres pays Dublin. A leur retour en Italie, elles doivent donc demander aux autorités de leur délivrer une copie du permis de séjour¹⁷⁴. Si une personne perd son *permesso di soggiorno*, en Italie ou à l'étranger, elle doit le déclarer à la *Questura*¹⁷⁵. Il est possible d'effectuer une demande de renouvellement (ou de copie) du permis de séjour en présentant cette déclaration (la déclaration de perte de l'ancien permis de séjour établie par la *Questura*), un document attestant le domicile de la personne requérante (ou une déclaration d'hospitalité qui est acceptée par les autorités¹⁷⁶), trois photographies, ainsi que la preuve du paiement des frais administratifs (seize euros pour la demande et 30,46 euros pour la délivrance).

Cette procédure était auparavant effectuée en personne à la *Questura*. De nos jours, la personne qui demande le renouvellement ou la copie du permis de séjour doit le faire au bureau de poste, en utilisant un « kit » spécialement conçu à cet effet¹⁷⁷. Lors de l'envoi du « kit » à

¹⁷⁴ Entretien avec Caritas Rome, 29 février 2016.

¹⁷⁵ Informations officielles publiées sur le site de la Polizia di Stato, <https://questure.poliziadistato.it/statitics/45/permesso-protezione-speciale-sussidiaria.pdf?lang=it>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁷⁶ Par exemple, la *Questura* de Venise n'accepte explicitement que les adresses de résidence officielles ou une déclaration d'hospitalité qui est acceptée par le département « P.S. ». (*Permesso di Soggiorno* ou permis de séjour) ou un contrat de location au nom du demandeur, également approuvé par l'Office des impôts ; voir <https://questure.poliziadistato.it/it/Venezia/articolo/21495d8de902e0658407982545>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁷⁷ www.cinformi.it/ocmultibinary/download/10444/143459/2/90c14d73534c8b038cfbea7753c2767f.pdf/file/aggiornamentopermesso..pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

la poste, la personne qui demande le permis de séjour reçoit un reçu, qui montre qu'elle a envoyé la demande de renouvellement/copie du permis de séjour. La personne recevra une invitation à venir à la *Questura* lorsque le permis de séjour sera prêt à être retiré (ou si d'autres conditions doivent être remplies). Cette invitation sera envoyée à la personne par courrier recommandé à l'adresse qu'elle a utilisée dans sa demande¹⁷⁸.

Cette nouvelle procédure (à l'aide du *kit*) est applicable pour le renouvellement du permis de séjour des personnes reconnues comme réfugiées, pour la délivrance d'un permis de séjour perdu ou volé et pour le renouvellement de la reconnaissance de l'apatridie¹⁷⁹. La nouvelle procédure n'est pas applicable aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire¹⁸⁰.

Sans domicile enregistré ou déclaration d'hospitalité acceptée par les autorités, il est impossible d'obtenir un renouvellement/une copie d'un permis de séjour. Tout d'abord, le système ne permet pas l'enregistrement d'une demande de renouvellement/copie sans domicile enregistré. En outre, il sera impossible pour la personne requérante de recevoir l'invitation à la *Questura*, car elle ne pourra pas recevoir de courrier.

Selon la loi, les titulaires d'un permis de séjour doivent demander un renouvellement au moins 60 jours avant l'expiration de leur permis de séjour¹⁸¹. Le nouveau permis de séjour doit ensuite être délivré dans les 60 jours, conformément à la loi¹⁸², mais il est très fréquent dans la pratique que les personnes requérantes doivent attendre plus longtemps. Les temps d'attente dans certaines provinces atteignent parfois un an.¹⁸³ Selon la *Questura* de Rome, ce retard est dû au fait que les permis de séjour ne sont plus produits que par un seul bureau central en Italie, afin de lutter contre la contrefaçon. Ce bureau est l'*Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato* (Institut polygraphique d'État et Monnaie, Ipzs)¹⁸⁴. Cependant, ce bureau est submergé de demandes de délivrance de permis de séjour, et parfois il ne peut même pas délivrer de nouveaux permis de séjour, car il est à court de ressources matérielles.

Bien que la loi prévoit qu'une personne qui attend le renouvellement de son permis de séjour – même au-delà de 60 jours¹⁸⁵ – a le droit de travailler, les employeurs se montrent hésitants à embaucher une personne qui n'a pas de permis de séjour valide. En outre, les gens craignant de plus en plus d'être punis pour avoir « aidé une personne en situation irrégulière », les personnes qui attendent le renouvellement de leur permis de séjour risquent l'expulsion, bien que leur présence en Italie soit légale. Par conséquent, les longs délais d'attente entraînent des difficultés pour celles et ceux qui demandent le renouvellement de leur permis de séjour ou la délivrance d'une copie en cas de perte.

¹⁷⁸ Pour des informations complètes sur la procédure de renouvellement du permis de séjour avec le *kit*, voir le site officiel : www.portaleimmigrazione.it/Nuova_Procedura.aspx, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁷⁹ www.portaleimmigrazione.it/PDS_Stranieri.aspx, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Décret législatif 286/1998 (TUI), article 5, paragraphe 4.

¹⁸² Décret législatif 286/1998 (TUI), article 5, paragraphe 9 : « Il permesso di soggiorno e' rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui e' stata presentata la domanda [...] ».

¹⁸³ Dix mois pour la province de Trento, www.ildolomiti.it/cronaca/2018/tempi-biblici-in-questura-per-il-rinnovo-del-permesso-di-soggiorno-fino-a-10-mesi-di, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁸⁴ www.anusca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6819, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁸⁵ Décret législatif 286/1998 (TUI), article 5, paragraphe 9bis (a).

La prolongation ou le renouvellement d'un permis de séjour peut prendre plusieurs mois, pendant lesquels les personnes en séjour régulier risquent de perdre leur accès au travail, aux soins de santé et au logement.

Enfin, la loi prévoit que, si une personne étrangère appréhendée en Italie n'a pas demandé le renouvellement de son permis de séjour dans les 60 jours suivant son expiration, la *Pre-fettura* peut délivrer un ordre d'expulsion¹⁸⁶.

5.3 Conversion du permis de séjour « humanitaire »

Depuis la suppression du statut de protection humanitaire subséquente à l'entrée en vigueur du décret Salvini, il n'est plus possible de renouveler le permis de séjour humanitaire¹⁸⁷. Les titulaires de ce permis ont la possibilité de régulariser leur statut soit en demandant un permis de séjour pour employés, soit en demandant un autre statut de protection. Cela signifie que les personnes ayant un statut humanitaire seront protégées en vertu de ce statut jusqu'à son expiration. Selon les estimations, en raison de la suppression du statut de protection humanitaire, 140 000 personnes se retrouveront sans statut d'ici à décembre 2020¹⁸⁸

ASGI a indiqué au cours d'un entretien que la plupart des personnes titulaires d'un statut de protection humanitaire qui avaient la possibilité de convertir leur permis de séjour en permis de séjour pour employés l'avaient déjà fait. Pour ce faire, elles devaient présenter une liste de documents comprenant (*notamment*)¹⁸⁹ :

- ✓ un contrat de travail ;
- ✓ un passeport valide ;
- ✓ l'original du permis de séjour et une copie de la décision de la *Commissione Territoriale* sur la base de laquelle le permis a été délivré ;
- ✓ un contrat de location (attestant que l'employé-e bénéficie d'un logement) autorisé par l'Office du revenu ;
- ✓ une preuve d'inscription au Service de Santé National (SSN) ou à une autre assurance maladie ;
- ✓ les bulletins de salaires des trois derniers mois.

Pour convertir son permis de séjour humanitaire en permis de séjour pour employés, la personne qui en fait la demande doit donc déjà disposer d'une relation de travail en Italie, d'un logement avec un contrat de location à son nom ainsi que d'une assurance maladie en cours. Si ces conditions ne sont pas remplies, la personne ne peut pas convertir l'autorisation de séjour humanitaire en une autorisation de séjour pour employé-e-s.

La conversion du permis de séjour humanitaire en permis pour *casi speciali* présuppose que soient remplies les conditions requises. La majorité des personnes titulaires d'un permis de

¹⁸⁶ Décret législatif 286/1998 (TUI), article 13, paragraphe 2 (b).

¹⁸⁷ Décret législatif 113/2018, article 1.

¹⁸⁸ Borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. en collaboration avec Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

¹⁸⁹ Pour une liste complète, voir <https://questure.poliziadistato.it/statics/33/all.-6---conversione-permesso-soggiorno-da-motivi-umanitari-o-protezione-sussidiaria-a-lavoro-subordinato.pdf?lang=it>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

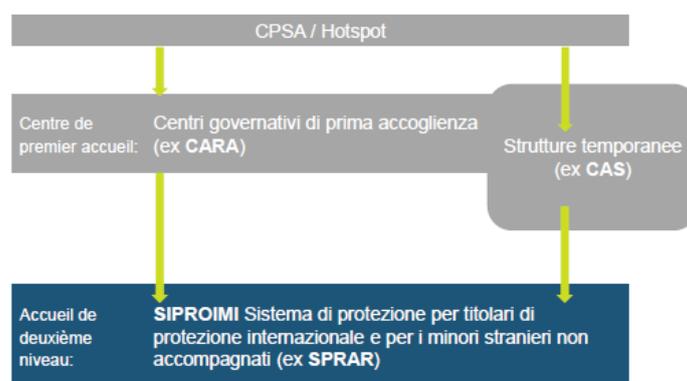
séjour humanitaire ont déjà vécu en Italie pendant de nombreuses années et ne remplissent donc plus ces conditions. Par conséquent, dans la plupart des cas, le permis pour cas spéciaux ne représente pas une alternative viable au permis de séjour humanitaire¹⁹⁰.

Les titulaires du permis de séjour humanitaire qui n'ont pas encore converti leur permis en permis de séjour pour employé-e-s ne pourront souvent pas régulariser leur présence en Italie à l'expiration du permis de séjour humanitaire.

5.4 Hébergement des personnes renvoyées Dublin bénéficiant d'un statut de protection

Le décret Salvini a modifié le cadre juridique applicable à l'accueil et à l'hébergement des personnes requérantes d'asile et des titulaires d'un statut, comme mentionné précédemment. Les personnes requérantes d'asile ne peuvent plus être hébergées dans les centres SIPROIMI (ex-SPRAR), à moins qu'il s'agisse de requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s (MNA). Les SIPROIMI sont réservés aux personnes réfugiées et aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux MNA et aux personnes bénéficiaires de la protection nationale¹⁹¹. Ce sont les éléments du cas d'espèce qui détermineront si une personne pouvant bénéficier d'un hébergement dans un SIPROIMI aura à *nouveau* accès au système à son retour en Italie. En règle générale, si elles ont déjà été hébergées dans un SIPROIMI (ex-SPRAR) auparavant et si elles ont terminé leur parcours¹⁹² dans le SIPROIMI, elles n'auront pas le droit d'être à nouveau hébergées dans un SIPROIMI.

5.4.1 Les projets SIPROIMI¹⁹³ (ex-SPRAR)



¹⁹⁰ ASGI, Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'Article 1, D.L. 113/2018, page 3, disponible ici www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASgi_art_1_DL_Immigrazione_113_ok-1_.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁹¹ www.sprar.it/attivita-e-servizi, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁹² Toute personne bénéficiaire d'un hébergement dans un SIPROIMI signe avec l'administration un contrat qui décrit les différentes étapes de son parcours d'intégration.

¹⁹³ SIPROIMI – (*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*) Système de Protection des Bénéficiaires de la Protection Internationale et des Mineurs Etrangers Non Accompagnés.

En vertu du système SPRAR, avant sa modification le 4 octobre 2018¹⁹⁴, non seulement les titulaires d'un statut mais également les personnes requérantes d'asile vulnérables avaient le droit d'accéder à un projet SPRAR. Cela comprenait les personnes requérantes d'asile souffrant de problèmes de santé, mais aussi les familles avec enfants (environ 18%)¹⁹⁵. Étant donné que les projets des SPRAR étaient relativement petits et offraient à leurs habitant-e-s un éventail de services considérablement plus large que ceux proposés dans les centres de premier accueil ordinaires, la CrEDH a statué, dans son *arrêt Tarakhel*¹⁹⁶, que tant que les autorités italiennes garantiraient le placement dans un SPRAR à leur arrivée, le transfert de familles requérantes d'asile faisant l'objet d'une décision Dublin n'enfreindrait pas l'article 3 de la CEDH. Il en allait de même, *mutatis mutandis*, pour les autres personnes requérantes d'asile vulnérables qui étaient attribuées à un établissement répondant à leurs besoins spécifiques.

Comme il a été défini par le décret Salvini que les centres SPRAR ne pouvaient plus accueillir de personnes requérantes d'asile, le projet a été rebaptisé SIPROIMI (dénomination qui reflète le nouveau champ d'application restreint aux bénéficiaires du système). De plus, avec l'entrée en vigueur du décret Salvini, le décret législatif 142/2015 sur l'hébergement des personnes requérantes d'asile ne s'appliquait plus aux centres SIPROIMI (ex-SPRAR). D'octobre 2018 à novembre 2019, les centres SIPROIMI ne faisaient plus l'objet d'aucun cadre juridique et le système continuait à fonctionner conformément aux dispositions du décret législatif 142/2015. Cette situation a changé lorsque le ministère de l'intérieur a adopté le décret ministériel (DM) 9259 sur le financement des projets SIPROIMI, auquel sont annexées des directives sur le fonctionnement des SIPROIMI¹⁹⁷. Ces directives codifient la pratique en vigueur entre octobre 2018 et novembre 2019 et reprennent essentiellement les dispositions du décret législatif 142/2015. Les paragraphes suivants se réfèrent aux articles de ces directives chaque fois que cela est pertinent.

SIPROIMI est un réseau de (projets de) structures d'hébergement qui se fonde sur une coopération entre le ministère de l'intérieur, les municipalités et diverses ONG¹⁹⁸. L'objectif des projets SIPROIMI est l'aide à l'intégration. Pour cette raison, les projets sont censés offrir des cours de langue, des programmes d'intégration professionnelle, un soutien psychologique, des conseils juridiques et d'autres services¹⁹⁹. La plupart des projets sont relativement petits, avec une moyenne de moins de 40 personnes par projet.

La différence principale entre SPRAR et SIPROIMI réside dans leurs bénéficiaires (ceux qui peuvent être accueillis dans un projet). L'hébergement dans un projet SIPROIMI est réservé aux titulaires d'un statut de protection internationale (personnes réfugiées reconnues et personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire) et aux personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées, ainsi qu'aux personnes titulaires d'un permis de séjour pour des

¹⁹⁴ Décret législatif 113/2018, article 12.

¹⁹⁵ Rapport d'activité SPRAR/SIPROIMI 2018, page 30, www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

¹⁹⁶ CrEDH, arrêt du 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, requête n° 29217/12, en particulier les paragraphes 120 à 122 de l'arrêt.

¹⁹⁷ Allegato A, DM 9259 du 18 novembre 2019.

¹⁹⁸ Voir Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Italy : Reception conditions – Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, report from October 2013, page 22.

¹⁹⁹ Directives SIPROIMI, article 4 et article 34 (services minimaux).

raisons particulières (victimes de violence, de trafic, de violence domestique, d'exploitation au travail ou de désastres ; raisons de santé ; actes d'une valeur civique particulière)²⁰⁰.

SIPROIMI n'est pas accessible aux personnes requérantes d'asile vulnérables, à l'exception des MNA.

SIPROIMI n'accueille pas les familles avec enfants pendant la procédure d'asile.

Les familles requérantes d'asile ainsi que les personnes requérantes d'asile vulnérables sont toutes hébergées dans des centres de premier accueil : CARA ou CAS.

SIPROIMI est financé par le Ministère de l'intérieur et relève de lui, mais il est coordonné et contrôlé par le *Servizio Centrale*. Le *Servizio Centrale* est géré par l'Association Nationale des Municipalités Italiennes (ANCI)²⁰¹. Les contrats pour la gestion d'un projet SIPROIMI local sont attribués comme suit : les autorités locales présentent un projet au ministère de l'intérieur ; si, selon la Commission d'évaluation du ministère de l'intérieur, il correspond aux directives et aux règlements, il est financé et intégré dans le système²⁰². Dans 90% des cas, l'autorité locale sous-traite le projet à une ONG. La responsabilité reste celle de l'autorité locale.

Les demandes de placement dans un projet SIPROIMI doivent être adressées au *Servizio Centrale*. Les demandes sont principalement présentées par la *Prefettura*, la *Questura* ou, dans certains cas, par des avocat-e-s, qui doivent remplir le formulaire correspondant et l'envoyer. Le *Servizio Centrale* évalue alors la demande et si la personne pour laquelle la demande a été faite a droit à un placement dans le SIPROIMI, le *Servizio Centrale* examinera si une place adéquate est disponible dans l'un des projets. En cas de place libre, la personne sera placée immédiatement. Le *Servizio Centrale* est également le seul acteur à avoir une vue d'ensemble des projets et des places vacantes dans les projets. La disponibilité des places dans les projets varie presque quotidiennement et n'est pas communiquée au public.

Lors de notre entretien avec le *Servizio Centrale* à Rome en septembre 2019, celui-ci a déclaré que pour les cas « réguliers » de personnes dont la demande d'asile a été approuvée (nouveaux titulaires d'un statut), des places sont généralement disponibles. Il n'est cependant pas garanti qu'il y ait toujours des places disponibles. Il n'y a pas de listes d'attente, si bien que lorsqu'une demande de placement dans un SIPROIMI est approuvée, mais qu'il n'y a pas de place adéquate dans un projet SIPROIMI, l'avocat-e / la *Questura* / la *Prefettura* devra faire une nouvelle demande un mois plus tard, et ce peut-être à plusieurs reprises jusqu'à ce qu'une place soit disponible pour cette personne. Durant cette attente, aucun hébergement n'est fourni.

²⁰⁰ www.sprar.it/english, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁰¹ Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ; Association nationale des municipalités italiennes.

²⁰² Décret ministériel du 18 novembre 2019 sur l'accès des autorités locales aux financements du Fonds national des politiques et services d'asile et sur le fonctionnement du Système de protection des titulaires d'une protection internationale et des mineur-e-s étrangers/ères non accompagné-e-s (Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi)).

5.4.2 Durée de l'hébergement dans un SIPROIMI

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, des directives SIPROIMI, l'hébergement dans un projet SIPROIMI dure normalement six mois. L'article 39, paragraphe 1, précise que la durée peut être prolongée de six mois supplémentaires si cela est indispensable à l'achèvement du parcours d'intégration, en cas de circonstances extraordinaires telles que des problèmes de santé, en cas de vulnérabilités telles que définies à l'article 17 du décret législatif 142/2015. Dans tous les cas, la nécessité d'une prolongation doit être dûment motivée et attestée. Une deuxième et dernière prolongation d'une durée maximale de six mois est autorisée, conformément à l'article 39, paragraphe 2, des directives, en cas de problèmes de santé graves et persistants (attestation adéquate nécessaire) ou pour permettre l'achèvement d'une année scolaire.

En ce qui concerne les personnes mineures non accompagnées, l'article 38, paragraphe 2, précise que les *personnes requérantes d'asile* mineures non accompagnées qui atteignent la majorité peuvent rester dans un projet SIPROIMI jusqu'à ce que soit prise une décision sur leur demande d'asile. Les autres personnes mineures non accompagnées (non requérantes d'asile) peuvent rester dans un projet SIPROIMI pendant six mois supplémentaires à partir de leur majorité.

5.4.3 Retrait du droit à l'hébergement dans le SIPROIMI

Le droit à l'hébergement dans un SIPROIMI peut être retiré (*revoca*), et la relation entre la personne bénéficiaire et le projet SIPROIMI prendre fin, dans les cas définis par l'article 40 des directives SIPROIMI. Le retrait est possible, entre autres, en cas de :

- a) violation grave ou répétée des règles de l'établissement d'accueil, y compris des dommages malveillants aux biens mobiliers ou immobiliers, ou de comportement d'une violence grave ;
- b) absence injustifiée de la personne bénéficiaire durant plus de 72 heures, sans autorisation préalable de l'autorité locale ;

- En principe, les personnes bénéficiaires d'une protection internationale peuvent être hébergées dans un SIPROIMI pour une période de six mois.
- Les personnes bénéficiaires peuvent perdre leur droit à l'hébergement dans un SIPROIMI si elles enfreignent le règlement intérieur ou s'absentent durant plus de 72 heures.

Il est important de demander à la personne titulaire d'un statut et qui risque d'être renvoyée en Italie si elle a été hébergée dans un SPRAR/SIPROIMI avant de se rendre dans un autre État européen, afin de savoir si elle bénéficie toujours du droit d'être accueillie dans un SIPROIMI. Attention : il est possible que ce droit soit retiré même si la personne n'a jamais utilisé l'hébergement attribué dans un SPRAR/SIPROIMI. La seule attribution d'une place peut suffire. Chaque cas individuel doit être évalué avec soin et en consultation avec le Servizio Centrale.

Les bénéficiaires d'une protection internationale qui perdent leur droit à un hébergement dans un centre d'accueil de second niveau ne reçoivent aucune autre solution d'hébergement de la part de l'État italien. Il en va de même pour les personnes dont la durée maximale de séjour (six mois, exceptions voir ci-dessous) a été atteinte. Les personnes qui ne sont pas parvenues à trouver un emploi pendant cette période se retrouveront, à l'issue de leur séjour au SIPROIMI, sans soutien ni moyens financiers. Aucune autre option n'est fournie par l'État en matière d'hébergement ou de soutien adapté. Ce manque de soutien peut conduire des personnes, en raison de l'indifférence de l'État, dans une situation d'extrême pauvreté matérielle.

5.4.4 Prolongation : la pratique

Les règles relatives à la durée de l'hébergement dans un SPRAR, désormais fixées dans les directives SIPROIMI adoptées en novembre 2019, étaient auparavant fixées dans le décret législatif 142/2015. Bien que fondé sur des bases juridiques différentes, leur contenu est très similaire.

Les rapports portant sur l'application du système SPRAR au cours des années passées contenaient généralement des informations sur le nombre de prolongations (six ou douze mois) autorisées pour les personnes séjournant dans un SPRAR. Le dernier rapport en date, publié par le Servizio Centrale, concerne la mise en œuvre du SPRAR en 2018. Fin 2018, les règles d'accès au SPRAR (et le nom du SPRAR) ont changé avec le décret Salvini. Le rapport 2018 concerne donc encore principalement le système SPRAR et sa mise en œuvre et ne montre donc pas encore les effets du décret Salvini.

En ce qui concerne 2018, le rapport indique que 17 699 personnes ont quitté le système SPRAR cette année-là, alors que, cette même année, 35 881 places étaient disponibles²⁰³. Cela signifie que, dans l'ancien système SPRAR, avant l'introduction du système SIPROIMI, la moitié des places disponibles étaient libérées en l'espace d'un an. Il faut garder à l'esprit que le système SPRAR précédent était accessible aux titulaires d'un statut ainsi qu'aux personnes requérantes d'asile vulnérables. Dès qu'une personne requérante d'asile vulnérable avait trouvé un hébergement dans un projet SPRAR, elle était autorisée à rester jusqu'à la date de la décision concernant la demande d'asile et, en cas de décision positive, cette personne (alors devenue titulaire d'un statut) était autorisée à rester encore six mois. Si l'on considère que les procédures d'asile prenaient en moyenne plus d'un an entre la date de la demande et la date de la décision, le roulement dans les centres SPRAR était relativement faible. Malgré tout, 50% des places disponibles ont été libérées en 2018. Cela signifie que, pour les bénéficiaires d'un statut de protection, la prolongation de leur séjour dans un SPRAR faisait office d'exception et n'était pas la règle.

Avec la modification des règles d'accès au système SIPROIMI, les personnes requérantes d'asile vulnérables ne peuvent plus bénéficier d'un hébergement SIPROIMI. Outre les places prévues pour les mineur-e-s non accompagné-e-s – qui sont, bien entendu, occupées par la même personne pendant de plus longues périodes – et les places réservées aux personnes

²⁰³ Rapport annuel 2018 de SPRAR/SIPROIMI, page 12, www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, dernière visite le 3 janvier 2020.

malades – qui, dans la plupart des cas, rempliront les conditions pour obtenir une prolongation de leur séjour dans un SIPROIMI –, le roulement dans les centres SIPROIMI pour les autres bénéficiaires (85% du total des places) s'accélérera et il est indéniable que la prolongation du séjour d'une personne dans un SIPROIMI sera exceptionnelle et loin d'être la règle.

5.4.5 Places limitées pour les personnes malades dans les SIPROIMI

Alors que pour les personnes bénéficiaires « régulières » d'une protection internationale, les places dans les projets SIPROIMI se libèrent régulièrement (voir ci-dessus), celles-ci ne devant pas attendre plus de quelques mois avant d'obtenir une place, la situation est différente pour les autres personnes qui sont – en principe – éligibles pour une place d'hébergement dans un projet SIPROIMI. Comme l'indique la vue d'ensemble des projets et des places SIPROIMI ci-dessous, seule une petite partie des places (2%)²⁰⁴ est réservée aux personnes ayant des besoins spéciaux (problèmes de santé mentale et/ou handicaps, en italien DM-DS : *disagio mentale, disagio sanitaria*), bien que l'ANCI ait elle aussi récemment constaté que ce segment précis de (personnes requérantes d'asile et) de titulaires d'un statut de protection nécessitent une assistance accrue²⁰⁵.

La vue d'ensemble des projets et des places (*posti*) financés par SIPROIMI est publiée tous les trois mois par SIPROIMI. D'après la dernière vue d'ensemble, il apparaît que sur les 33 625 places disponibles, seules 684 sont destinées à des personnes ayant des problèmes de santé mentale et/ou des handicaps pour toute l'Italie²⁰⁶. Il s'agit là d'un chiffre extrêmement bas, si l'on considère que, selon les estimations de MSF, 60% des personnes requérantes d'asile qui arrivent en Italie présentent des problèmes de santé mentale²⁰⁷.

Étonnamment, le nombre de places disponibles pour les personnes souffrant de maladies mentales ou physiques en 2018 était plus élevé. Selon le rapport SPRAR/SIPROIMI de 2018, publié en novembre 2019, sur les 35 881 places disponibles au total dans le réseau SPRAR, 734 étaient réservées aux personnes qui souffraient de problèmes de santé physique ou mentale²⁰⁸. Le nombre total de places à leur disposition a été réduit de 7% au cours de l'année 2019, alors qu'il apparaît clairement qu'il serait nécessaire d'augmenter ce nombre au lieu de le réduire.

Type	2018 (jan.-déc.)	2019 (oct.)	%
Total projets SPRAR	877	844	-4

²⁰⁴ Rapport d'activité SPRAR/SIPROIMI 2018, page 22, www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁰⁵ ANCI, 10 juillet 2019 www.anci.it/rete-sprar-siproimi-minori-non-accompagnati-e-global-compact-i-temi-al-centro-del-dibattito/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁰⁶ Selon la vue d'ensemble des projets SIPROIMI, publiée par le Servizio Centrale en octobre 2019, disponible ici www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10-Numeri-SITO-p.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁰⁷ www.ilfattoquotidiano.it/2016/07/25/rifugiati-msf-oltre-il-60-presenta-disagio-mentale-il-medico-poche-risorse-difficile-seguirli-tutti/2932061/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁰⁸ Rapport d'activité SPRAR/SIPROIMI 2018, page 12.

Total places individuelles	35 881	33 625	-6
Malades physiques / psychiques	734	684	-7
Mineur-e-s non accompagné-e-s	3 500	4 255	+21

Tableau établi par l'OSAR, basé sur le rapport annuel SPRAR/SIPROIMI 2018 et la vue d'ensemble SIPROIMI d'octobre 2019

Les problèmes de santé étant considérés comme un motif justifiant une prolongation de séjour dans les centres SIPROIMI (une ou deux prolongations de six mois), les places disponibles pour les personnes souffrant de problèmes de santé physique ou mentale sont souvent occupées pour des périodes prolongées (un an, ou 18 mois au maximum, au lieu de six mois pour les places régulières). Comme le roulement est lent, les places pour les personnes souffrant de problèmes de santé sont toujours occupées et de nombreuses personnes qui ont besoin d'être hébergées dans un SIPROIMI spécialisé dans l'hébergement de personnes souffrant de problèmes de santé ne peuvent en fait pas trouver de place.

De plus, lors d'un entretien avec le *Servizio Centrale*, il est ressorti que les places SIPROIMI prévues pour les personnes souffrant de problèmes de santé physique et/ou mentale ne sont pas adaptées aux personnes ayant des problèmes très graves. Bien que ces places se situent dans des centres SIPROIMI spécialisés dans l'hébergement et l'intégration de personnes ayant des besoins spéciaux, elles ne sont pas équivalentes à des institutions ou des hôpitaux de santé mentale. C'est pourquoi les centres SIPROIMI refusent d'héberger des personnes souffrant de problèmes de santé très graves. Il n'existe donc pas d'hébergement pour les personnes au bénéfice d'un statut de protection qui souffrent de problèmes de santé très graves et celles-ci risquent de se retrouver à la rue.

Le nombre de places SIPROIMI pour les personnes titulaires d'un statut et souffrant de problèmes de santé physique ou psychique est largement insuffisant. En effet, alors que 60% des personnes requérantes d'asile présentent des problèmes de santé psychique, le nombre de places disponibles a encore été réduit de 7% au cours de l'année dernière.

Les places SIPROIMI pour les personnes titulaires d'un statut et souffrant de problèmes de santé physique ou psychique ne sont pas adaptées aux personnes présentant des problèmes de santé graves.

5.4.6 Disponibilité limitée des places/services pour personnes mineures

Ce paragraphe porte davantage sur les personnes mineures non accompagnées reconnues en tant que réfugiées ou bénéficiant d'une protection subsidiaire en Italie que sur les personnes renvoyées Dublin (les personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées ne peuvent être contraintes de retourner en Italie si elles n'ont pas encore reçu de décision de première instance en Italie).

Comme le montre le tableau ci-dessus, le nombre de places pour les personnes mineures non accompagnées a augmenté au cours de l'année dernière (alors que le nombre total de places a diminué), ce qui porte le nombre de places disponibles pour les personnes mineures non accompagnées à 4255 pour l'ensemble de l'Italie selon le *Servizio Centrale*. Ce nombre ne suffit cependant pas à offrir une place à toutes les personnes MNA qui arrivent en Italie. Un rapport produit conjointement par le HCR, l'UNICEF et l'OIM, en coopération avec des universités et des ONG italiennes, publié en novembre 2019, le confirme²⁰⁹. Le rapport estime à environ 70 000 le nombre de personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées arrivées entre 2014 et 2018²¹⁰.

Les nouvelles directives SIPROIMI du ministère de l'intérieur prévoient explicitement que les personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées ont droit à un hébergement SIPROIMI jusqu'à leur majorité, voire au-delà si la décision relative à leur demande d'asile n'a pas été prise (article 38, paragraphe 2), et que les autres personnes mineures non accompagnées (non requérantes d'asile) peuvent prolonger leur séjour dans un projet SIPROIMI de six mois supplémentaires après leur majorité, ce qui constitue en soi une évolution positive. Cependant, il apparaît clairement que le nombre de places prévues pour les personnes mineures non accompagnées dans les centres SIPROIMI est beaucoup trop faible : le roulement – bien que constant puisque les mineur-e-s non accompagné-e-s finissent par atteindre la majorité – est beaucoup trop lent par rapport au nombre qui ne cesse de grandir de personnes mineures non accompagnées arrivant en Italie.

Le nombre de places pour mineur-e-s non accompagné-e-s (avec et sans statut de protection) dans les projets SIPROIMI ne répond pas au besoin.

Le rapport du HCR, mentionné plus haut, confirme également que, même si les projets SIPROIMI pour les personnes mineures non accompagnées visent à intégrer dans la société italienne les jeunes qu'ils encadrent et conseillent en leur offrant une prise en charge psychologique, une scolarisation et, si possible, des stages et une formation professionnelle, certains sont dotés de services inadéquats. En effet, l'insuffisance des ressources matérielles et humaines ne permet pas de répondre aux besoins spécifiques des jeunes accueilli-e-s, de sorte que seul-e-s les enfants qui présentent des formes plus inquiétantes et plus flagrantes de détresse psychologique sont pris-es en charge par du personnel spécialisé, alors que les autres formes moins évidentes de détresse psychologique passent souvent inaperçues. De plus, le rapport a révélé que les capacités de lecture, d'écriture et de calcul des mineur-e-s non accompagné-e-s dans les projets SIPROIMI étaient insuffisantes, ce qui entraîne un ralentissement de leur processus d'intégration.

Par conséquent, à l'âge de 18 ans, beaucoup d'incertitudes attendent les mineur-e-s non accompagné-e-s auparavant accueilli-e-s dans les projets SIPROIMI. La plupart doivent se débrouiller seul-e-s, notamment pour la régularisation de leur statut, s'ils ou elles ne sont pas encore passés par la procédure d'asile. La suppression du statut humanitaire avec le décret Salvini frappe plus durement ces jeunes (MNA et ex-MNA). En 2018, 5,8% des mineur-e-s

²⁰⁹ HCR, UNICEF, OIM, A la croisée des chemins Les enfants non accompagnés et séparés dans leur transition vers l'âge adulte en Italie, novembre 2019, disponible sur www.europeanmigrationlaw.eu/documents/UN%20Report-Unaccompanied%20and%20separated%20Children%20in%20Italy.pdf, dernière visite le 3 janvier 2020.

²¹⁰ Idem, page 8.

non accompagné-e-s ayant demandé une protection internationale ont été reconnu-e-s comme réfugié-e-s, 2,6% ont reçu la protection subsidiaire et 61% la protection humanitaire (la même année, elle a été accordée à 20,9% des adultes). La plupart de ces personnes ne pourront donc pas régulariser leur statut sous le décret Salvini.

Le processus de reconnaissance du statut de mineur-e non accompagné-e et de placement dans un centre SIPROIMI ne se déroule pas parallèlement à la procédure d'asile, toutes les personnes mineures non accompagnées ne demandant pas l'asile à leur arrivée en Italie²¹¹. Lorsque des requérant-e-s mineur-e-s non accompagné-e-s quittent le projet à l'âge de 18 ans, ils ou elles deviennent alors des personnes requérantes d'asile « régulières ». Le rapport du HCR précité souligne que les procédures d'asile pour les ex-MNA sont longues et complexes et pas toujours conformes à la législation en vigueur, et que dans certains cas l'accueil dans les établissements reste suspendu. Cela peut conduire à de graves violations de leurs droits et les exposer à des dommages irréversibles, indique le rapport.

5.4.7 « Cas particuliers » dans SIPROIMI

Le décret Salvini précisait que, à partir d'octobre 2018, d'autres catégories de personnes seraient éligibles pour un hébergement dans un projet SIPROIMI. Celles-ci comprennent les victimes de traite des êtres humains, de violence familiale et de l'exploitation au travail, ainsi que les personnes qui se voient délivrer un permis de séjour pour un traitement médical, pour un désastre naturel dans le pays d'origine ou pour des actes ayant une valeur civique particulière. Il s'agit toutefois de permis de séjour qui ne peuvent être délivrés que dans des cas exceptionnels, comme l'indique son nom.

En outre, le nombre de places disponibles pour les personnes entrant dans ces catégories est limité et ce n'est qu'à un stade ultérieur de la procédure d'asile que ces personnes peuvent accéder à un projet SIPROIMI. Cela se produit généralement au stade de l'entretien avec la *Commissione Territoriale*, où entrent en jeu les directives pour la détection des cas particuliers (tels que les victimes de la traite des êtres humains) et où a lieu l'identification de ces cas pour la première fois dans la procédure d'asile. Par conséquent, l'hébergement de ces personnes ne suit pas immédiatement le dépôt de la demande de protection. Entre le dépôt de la demande et l'entretien avec la *Commissione Territoriale* – qui peut avoir lieu des mois, voire plus d'un an plus tard²¹² – ces personnes devront être hébergées dans les centres de premier accueil. Cela est particulièrement problématique pour les victimes de la traite des êtres humains et les victimes de la violence domestique, car elles sont exposées à des risques élevés dans ces structures²¹³.

²¹¹ Idem, page 51.

²¹² À Florence, le journal *Repubblica* a rapporté en janvier 2019 que les personnes requérantes d'asile devaient attendre près de deux ans pour leur premier entretien, www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2019/01/15/news/diritto_d_asilo-216613378/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²¹³ Voir le chapitre 9 du présent rapport.

Les victimes de traite des êtres humains et de violence domestique sont, dans la plupart des cas, identifiées lors de leur entretien avec la *Commissione Territoriale*, qui en informe ensuite la *Prefettura*, qui présente une demande au SIPROIMI. Par conséquent, les bénéficiaires potentiel-le-s d'un hébergement SIPROIMI ne peuvent accéder au système qu'après avoir passé quelques mois dans des centres d'hébergement ordinaires.

En ce qui concerne les autres « cas particuliers » : en raison du nombre limité de places disponibles pour les personnes ayant des besoins spécifiques de santé mentale ou physique, les titulaires d'un permis de séjour pour traitement médical ne pourront pas toujours trouver une place dans un centre SIPROIMI.

5.4.8 Accès après le retour

Une personne qui a été reconnue comme réfugiée ou qui a reçu la protection subsidiaire peut rester dans un projet SIPROIMI pendant six mois²¹⁴. Si une personne part avant d'avoir terminé son parcours dans le projet SIPROIMI, elle perdra, en principe, le droit d'être hébergée dans un projet SIPROIMI²¹⁵. Si une personne a déjà eu accès à un projet SIPROIMI (ex-SPRAR) et est ensuite renvoyée en Italie, cette personne n'aura pas une nouvelle fois accès à un centre SIPROIMI. Il existe une seule exception à cette règle : si la personne s'adresse au ministère de l'intérieur en faisant part de nouvelles vulnérabilités²¹⁶. (Pour plus d'informations sur l'abandon du centre sans notification ni approbation, voir le chapitre 5.4.3).

5.4.9 Conclusion

Le système italien repose sur l'hypothèse que les personnes bénéficiant d'un statut de protection sont capables et sont tenues de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Par conséquent, il n'existe que peu de places d'hébergement pour elles et ces places sont généralement temporaires. Surtout si une personne a déjà dépassé la durée maximale de séjour dans un centre (max. six mois après avoir reçu le statut de protection), les chances de trouver un logement sont très faibles. Les personnes bénéficiant d'un statut de protection, dont les femmes, les mères célibataires, les familles, les personnes souffrant d'une maladie mentale ou d'un handicap, risquent ainsi de se retrouver à la rue.

Les conditions de vie des personnes requérantes d'asile et des personnes réfugiées dans les squats, les bidonvilles et dans la rue sont épouvantables. Elles vivent en marge de la société sans aucune perspective d'amélioration de leur situation. Leur quotidien se résume à rechercher de quoi couvrir leurs besoins de base, à savoir de quoi se nourrir et un endroit où passer la nuit.

²¹⁴ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 146 : le rapport se réfère à une lettre circulaire écrite en décembre 2018 par le ministère italien de l'Intérieur.

²¹⁵ Selon le manuel, publié par le *Servizio Centrale*, l'hébergement des personnes ayant déjà bénéficié d'un hébergement dans le cadre d'un projet SPRAR/SIPROIMI doit être autorisé par le Servizio Centrale. Le Servizio Centrale a indiqué à la délégation de l'OSAR en septembre 2019 que, si une personne a déjà eu accès à un projet auparavant, elle ne pourra pas y avoir accès à son retour en Italie, à moins que de nouvelles vulnérabilités soient présentées. Pour le manuel SPRAR/SIPROIMI, voir www.osservatoriomigranti.org/assets/files/manuale.pdf, page 89, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²¹⁶ Idem.

6 Système social

6.1 Le système italien

Le système d'asile italien garantit aux personnes requérantes d'asile un soutien jusqu'à ce que soit prise une décision finale concernant leur demande de protection internationale. Cependant, six mois après avoir reçu un statut de protection, les personnes sont livrées à elles-mêmes et doivent subvenir elles-mêmes à leur besoin. Selon l'article 27 du décret italien sur la qualification, les bénéficiaires d'une protection internationale doivent être traité-e-s sur un pied d'égalité avec les citoyen-ne-s italien-ne-s dans le domaine des soins de santé et de la sécurité sociale²¹⁷.

En Italie, les pensions constituent l'instrument principal en matière de politique sociale pour atténuer et réduire l'exclusion sociale ; les autres instruments ne sont pas très efficaces et les standards nationaux italiens ne sont pas très élevés²¹⁸. Bien qu'informels, les réseaux familiaux représentent toujours l'instrument le plus important du système social. Si les Italien-ne-s peuvent compter sur l'aide de leurs proches en cas de besoin, les personnes réfugiées ne disposent évidemment pas d'un tel réseau. Elles sont donc plus mal loties que les Italien-ne-s de souche. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné cette inégalité dans un précédent rapport sur l'Italie²¹⁹.

L'introduction du revenu de base universel (*Reddito di Cittadinanza*, voir chapitre 6.3) représente le plus grand changement apporté au système de sécurité sociale italien depuis la mission d'enquête de l'OSAR en 2016. Il ne peut toutefois être considéré comme un changement réel dans la pratique pour les personnes au bénéfice d'un statut de protection internationale en Italie, comme nous l'expliquons ci-dessous (6.3).

6.2 Contributions financières

Selon le rapport AIDA sur l'Italie d'avril 2019²²⁰, les personnes requérantes d'asile célibataires adultes hébergées dans les centres d'accueil (CARA ou CAS) reçoivent environ 2,50 euros par jour (7,50 euros pour les familles en CAS), soit en espèces, soit en matériel (p. ex. cigarettes ou tickets de bus). Les personnes qui n'habitent pas dans un centre ne reçoivent aucune contribution financière.

²¹⁷ Décret législatif 251/2007, portant application de la directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives à l'attribution, aux ressortissant-e-s de pays tiers ou aux personnes apatrides, de la qualité de réfugié ou de personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, ainsi que les normes minimales relatives au contenu de la protection reconnue, article 27.

²¹⁸ Cotta e.a., Sustainable Governance Indicators 2019, page 15, disponible sous www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_Italy.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²¹⁹ Rapport de Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, RZ 155, toujours valable, la situation dans le système social italien n'ayant pas changé depuis.

²²⁰ AIDA, Country Report: Italy, April 2019, page 86.

6.3 Revenu de base universel

Jusqu'au mois de janvier 2018, les personnes au chômage qui souhaitaient intégrer le marché du travail pouvaient avoir droit à une allocation au titre du SIA (*Sostegno per l'Inclusione Attiva* ou Soutien à l'inclusion active) ou au titre de l'ASDI (*Assegno di disoccupazione* ou Allocation de chômage) pour celles qui n'avaient pas été en mesure de trouver du travail. Ces deux mesures, difficiles d'accès pour les personnes bénéficiant d'un statut de protection internationale en Italie, ont été remplacées par un « *Reddito di Inclusione* » (revenu d'intégration)²²¹. Ce revenu d'inclusion (d'environ 188 euros pour une personne seule) pouvait être versé aux personnes dans le besoin, étrangère ou de citoyenneté italienne, à condition d'avoir résidé légalement en Italie depuis au moins deux ans et de remplir les autres critères prévus par le règlement correspondant²²². Le revenu d'inclusion était disponible de janvier 2018 à mars 2019. En mars 2019, il a été remplacé par le revenu de base universel (en italien : *Reddito di Cittadinanza*, en allemand : *Bürgergeld*).

Le revenu de base universel a été introduit en Italie par le décret législatif 4/2019 du 21 mars 2019²²³. Il a remplacé le revenu d'inclusion, qui n'est plus versé depuis le 1^{er} mars 2019. Il est présenté par l'État italien comme une mesure visant à promouvoir l'intégration sur le marché du travail et à lutter contre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale²²⁴. Les citoyennes et citoyens italiens et certaines catégories de ressortissant-e-s de l'UE et de pays tiers peuvent demander un supplément à leurs revenus familiaux à condition d'avoir adhéré à un programme qui vise la réinsertion professionnelle et sociale soit au travers d'une convention de travail, soit au travers d'une convention d'inclusion sociale.

Toutefois, pour les titulaires d'un statut de protection, cette possibilité semble purement théorique, les conditions préalables étant difficiles à remplir. Selon les statistiques officielles de l'État italien ISTAT, un tiers de l'ensemble de la population étrangère en Italie (y compris les titulaires d'un statut de protection), soit 1,6 million d'individus, vit dans un état de pauvreté absolue contre un seizième des Italien-ne-s.

Pour avoir droit au revenu de base universel, la personne doit être :

- de citoyenneté italienne ou de l'UE ; ou
- un-e ressortissant-e d'un pays tiers ou un-e apatride en possession d'un titre de séjour de longue durée de l'UE ; ou
- bénéficiaire d'une protection internationale.

En outre,

- la personne requérante doit avoir résidé en Italie pendant au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue.

²²¹ Ministère italien du travail et des politiques sociales, www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²²² Décret législatif 147/2017.

²²³ Parlement italien, <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/d-l-4-2019-introduzione-del-reddito-di-cittadinanza-e-di-forme-di-pensionamento-anticipato-cd-quota-100.html>, dernière consultation le 31 octobre 2019.

²²⁴ Site du Ministère italien du travail et des politiques sociales consacré au revenu de base universel : www.redditicittadinanza.gov.it/schede/dettaglio, dernière consultation le 3 janvier 2020.

- la personne requérante doit être membre d'une famille dont le revenu est inférieur à un certain niveau (mesuré selon l'ISEE de cette personne, *Indicatore della Situazione Economica Equivalente* ou indicateur de la situation économique), qui n'a pas de biens immobiliers d'une valeur supérieure à un certain montant en Italie ou à l'étranger et qui n'est pas en possession de biens mobiliers de valeur.

Le site du ministère du travail et des politiques sociales consacré au revenu de base universel précise que, en ce qui concerne la situation économique de la personne requérante, les citoyen-ne-s de pays non membres de l'UE doivent produire les documents appropriés délivrés par l'autorité compétente de leur pays d'origine, traduits en italien et légalisés par l'autorité consulaire italienne. Cette attestation n'est pas requise si la personne requérante est un-e réfugié-e reconnu-e.

Cela signifie que :

- **Les citoyen-ne-s de pays tiers, en particulier les titulaires d'un statut de protection, sont victimes de discrimination**, la plupart des citoyen-ne-s italien-ne-s remplissant automatiquement la condition de résidence (au moins dix ans), alors qu'il n'en va pas de même pour de nombreuses et nombreux titulaires d'un statut de protection. Le prédécesseur du revenu universel de base, le revenu d'inclusion, exigeait une période de résidence minimale de deux ans. Par conséquent, les citoyen-ne-s de pays tiers et surtout les **titulaires d'un statut de protection sont les personnes les plus touchées par la modification de cette condition préalable**²²⁵.
- La condition de domicile est impossible à remplir pour les personnes requérantes d'asile et les personnes titulaires d'un statut qui se retrouvent à la rue – et ont un besoin urgent d'assistance sociale – car les personnes sans domicile fixe ne peuvent souvent pas faire enregistrer de domicile au bureau de l'état civil²²⁶.
- **Les bénéficiaires d'autres types de protection (nationale) sont exclu-e-s du revenu de base universel, même si elles ou ils résident en Italie depuis au moins dix ans.** Le revenu de base universel n'est pratiquement accessible qu'aux réfugié-e-s reconnu-e-s. Étant donné que, les années précédentes, la proportion de personnes bénéficiant d'une protection nationale était considérablement plus élevée que la proportion de personnes bénéficiant d'une protection internationale²²⁷, le revenu de base universel restera inaccessible à un grand nombre (sinon à la plupart) des personnes bénéficiant d'un statut de protection en Italie.
- **Les titulaires de statut qui ne sont pas reconnu-e-s comme réfugié-e-s (comme susmentionné, cela était le cas de la majorité des titulaires d'un statut dans le passé) ne peuvent démontrer qu'elles ou ils remplissent les conditions économiques. En effet, il leur sera impossible d'obtenir la preuve qu'elles ou ils ne possèdent pas de biens meubles ou immeubles dans leur pays d'origine.** Le ministère

²²⁵ *I grandi penalizzati dal Reddito di Cittadinanza sono in primo luogo gli stranieri*, <https://secondowelfare.it/povert-e-inclusione/come-si-arrivati-al-reddito-di-cittadinanza.html>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²²⁶ Voir le chapitre 8.2, et plus particulièrement le chapitre 8.2.2, du présent rapport.

²²⁷ Voir le chapitre 3.1 sur les chiffres et le tableau indiquant les taux de protection.

était tenu de dresser une liste des pays tiers dont les citoyen-ne-s seraient exempté-e-s de cette obligation, car il estimait qu'il était « objectivement impossible » d'obtenir ce type de documents de la part de ces pays. Toutefois, cette liste n'a pas encore été publiée et les autorités en charge de décider de l'éligibilité d'une personne au revenu de base universel (INPS, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) ont officiellement²²⁸ suspendu l'examen de toutes les demandes présentées par des ressortissant-e-s de pays tiers qui ne sont pas en mesure de fournir la preuve qu'elles ou ils remplissent les conditions économiques de leur pays d'origine²²⁹.

- **Des litiges récents montrent que, bien que le libellé du décret et les informations disponibles sur le site internet du ministère du travail et des politiques sociales soient très clairs, l'INPS a également suspendu les demandes adressées par des réfugié-e-s reconnu-e-s qui n'étaient pas en mesure de prouver qu'elles ou ils remplissaient les conditions économiques préalables de leur pays d'origine²³⁰.** Il s'agit là d'une indication claire que les autorités responsables de la mise en œuvre du cadre juridique du revenu de base universel l'appliquent – volontairement et sciemment – d'une manière discriminatoire à l'égard des titulaires d'un statut de protection et que la mesure est utilisée comme un instrument d'exclusion (des titulaires d'un statut de protection et des autres résident-e-s étrangers/ères légaux/ales) et non d'inclusion.
- Les obstacles administratifs à franchir s'avèrent déjà trop nombreux et trop difficiles pour la plupart des citoyen-ne-s italien-ne-s qui, théoriquement, auraient droit au revenu de base universel²³¹. **Pour les citoyen-ne-s de pays tiers qui vivent en marge de la société, la procédure de demande, hautement technique, constitue un obstacle insurmontable.**

Pour résumer, les conditions d'éligibilité au revenu de base universel représentent des barrières disproportionnées pour les personnes au bénéfice d'un statut de protection en Italie. Dans la pratique, il leur sera impossible de recevoir un revenu de base universel. Le revenu de base universel est donc une mesure discriminatoire²³².

6.4 Logement social et public

Si les logements sociaux et les logements publics poursuivent un objectif commun – à savoir de fournir à la population des logements abordables –, ils diffèrent concernant la propriété du

²²⁸ Circolare INPS 100/2019 du 5 juillet 2019, www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%20100%20del%2005-07-2019.htm, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²²⁹ IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2019, Scheda di Sintesi, page 6, www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2019/10/scheda-dossier_colori-2019-def.pdf dernière consultation le 3 janvier 2020 ; également Dal REI al Reddito di Cittadinanza, <https://welforum.it/dal-rei-al-reddito-di-cittadinanza-questioni-di-metodo-e-di-merito/>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²³⁰ ASGI, 3 octobre 2019, www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/linps-non-puo-bloccare-le-domande-di-reddito-di-cittadinanza-dei-titolari-di-protezione-internazionale/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²³¹ Ma tanti poveri non chiedono il Rdc. Ecco perché, www.lavoce.info/archives/59724/reddito-di-cittadinanza-il-nodo-di-chi-non-presenta-la-domanda/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²³² www.meltingpot.org/Reddito-di-cittadinanza-Nuove-norme-discriminatorie.html, dernière consultation le 3 janvier 2020.

bien loué et les conditions d'occupation. Ces deux types de logement peuvent toutefois également se chevaucher. Les logements publics sont ceux offerts par le secteur public (logements appartenant à l'État), alors que les logements sociaux, qui peuvent tout autant appartenir à l'État qu'au secteur privé, sont des logements loués à un prix inférieur au prix du marché à des personnes qui, autrement, ne pourraient pas se le permettre.

Selon le rapport 2019 de la Commission européenne sur l'Italie concernant la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, « [...] le parc de logements publics et sociaux en Italie est l'un des plus bas de l'UE (seulement 4% du parc de logements est détenu par le secteur public). Les logements sont souvent dans un état précaire et déclarés impropres à l'habitation. Les besoins de logement ont été exacerbés par la crise économique [...]. Le système des logements sociaux se caractérise par des investissements limités et un manque de coordination entre les niveaux de gouvernement²³³ ». Le rapport poursuit : « L'itinérance chronique est également en hausse²³⁴ ».

Les logements sociaux sont un concept encore relativement récent en Italie, qui a été institutionnalisé par le décret ministériel n° 112 du 25 juin 2008²³⁵. Les logements publics (*Edilizia Residenziale Pubblica*, ERP) ont été créés par la loi n° 865 d'octobre 1971, appelée loi de réforme du logement. Cependant, son développement – et la construction de logements publics subventionnés (*Case Popolari*) – a été lent, son financement provenant du budget public, et a parfois presque cessé. Après l'entrée en vigueur du décret ministériel de 2008 susmentionné, les logements publics sont devenus l'un des moyens de fournir des logements sociaux (*Edilizia Residenziale Sociale*, ERS) en Italie²³⁶. Les acteurs du marché privé peuvent également proposer des logements sociaux, s'ils satisfont aux normes de construction de l'ERP et proposent des logements sociaux au même coût et aux mêmes conditions que ceux qui s'appliquent aux ERP. Cependant, en raison du manque d'incitations à prendre part au marché des logements sociaux, les logements sociaux proposés par le secteur privé n'ont pas encore véritablement décollé en Italie²³⁷. Par conséquent, accéder aux ERP reste le principal moyen d'accéder à un logement social.

Les conditions d'accès au logement public (ERP) varient selon les régions en Italie. Ces conditions influent également sur les chances pour les titulaires d'un statut de protection en Italie d'être hébergé-e-s dans un ERP. Malgré les arrêts de la Cour constitutionnelle, dans lesquels la Cour a estimé qu'il ne pouvait être exigé d'avoir résidé pendant une période de dix ans dans une municipalité avant d'être éligible à un logement public et de pouvoir déposer une demande de logement public dans cette municipalité²³⁸, il existe encore des régions qui

²³³ Commission européenne, 2019 European Semester : Évaluation des progrès accomplis en matière de réformes structurelles, de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des examens approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 {COM(2019) 150 final}, page 44.

²³⁴ Idem, page 46.

²³⁵ Decreto Legge 25 giugno 2008, no. 112; Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.

²³⁶ Laura Fregolent, *Povera Casa*, page 25 et page 27.

²³⁷ Agustoni, *Il caso italiano. Aree critiche, politiche e iniziative a livello nazionale e regionale*, in Agustoni and Alietti, *Migrazioni, politiche urbane e abitative: dalla dimensione europea alla dimensione locale*, page 100.

²³⁸ www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2018/05/pronuncia_106_2018.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

maintiennent des critères de résidence excessivement longs²³⁹. Même lorsque la condition de résidence a été remplie, les listes d'attente pour obtenir un ERP sont longues et il peut s'écouler jusqu'à quelques années avant que les personnes éligibles ne se voient attribuer un logement²⁴⁰.

A Milan, les bénéficiaires de la protection internationale ont officiellement accès à des logements sociaux (*case popolari*) après cinq ans de résidence sur le territoire²⁴¹, mais les listes d'attente sont très longues²⁴². A Rome, le temps d'attente s'élève à environ sept ans²⁴³.

Les logements sociaux et publics sont difficilement accessibles pour les réfugié-e-s et les autres titulaires d'un statut. Il n'existe pas de solution de logement pour la période s'étendant entre l'hébergement au SIPROMI (six mois après la confirmation du statut) et l'accès théorique à un logement social après cinq ans de résidence.

6.5 Conclusion

Comme les Italien-ne-s de souche, les bénéficiaires de la protection n'ont pas nécessairement droit à des prestations sociales qui pourraient les aider à assurer leur subsistance. Le système de protection sociale en Italie repose principalement sur le soutien privé apporté par la famille. Cependant, les personnes titulaires d'un statut de protection en Italie ne bénéficiant pas de ce soutien, elles sont en fait dans une situation plus délicates que les citoyen-ne-s italien-ne-s. Le délai d'attente pour obtenir un logement social peut atteindre plusieurs années, même pour les familles, et les personnes bénéficiaires d'un statut de protection sont tenues de prouver que leur domicile se situe dans la municipalité où elles adressent une demande de logement public pour pouvoir y prétendre. Dans la pratique, cela signifie pour les personnes bénéficiaires d'un statut de protection internationale qu'il est très difficile d'accéder à des logements publics. Elles sont tenues de quitter leur projet SIPROMI généralement six mois (dans certains cas exceptionnels 18 mois) après avoir reçu le statut de protection et se retrouvent alors sans hébergement.

²³⁹ Il s'élève maintenant principalement à 5 ans, voir les règlements en Vénétie par exemple, voir l'article 25 paragraphe 2 (a) de la loi régionale disponible sous www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0039.html, et aussi Genova, <https://smart.comune.genova.it/NODE/10657>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁴⁰ www.ilponte.com/alloggi-popolari-rimini-ne-mancano-piu-mille/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁴¹ Interview avec la Comune di Milano, 12 septembre 2019

²⁴² Selon le secrétaire général du syndicat des locataires de la CISL, en 2019, il y avait 25 000 demandes en attente d'une réponse, www.cislmilano.it/dettagli_articolo/9208/Case-popolari-liste-di-attesa-infinita, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁴³ Entretien avec Cooperativa Integra, Rome, 11 septembre 2019.

7 Emploi et intégration

Selon le rapport 2019 de la Commission européenne sur l'Italie concernant la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, « [...] l'intégration des migrants, en particulier des réfugiés, reste difficile. Les demandes d'asile ont diminué en 2018, mais aucun progrès significatif n'a été réalisé dans la mise en œuvre du premier Plan national pour l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale adopté en 2017²⁴⁴ ».

Selon le ministère italien du travail, le risque de pauvreté des migrant-e-s en Italie est beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE, 38,2% des personnes immigrantes vivant dans la pauvreté²⁴⁵. A la lumière des obstacles à l'accès au système de protection sociale que les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut rencontrent en Italie, comme analysé dans le chapitre précédent, trouver un emploi constitue une condition extrêmement importante pour les personnes requérantes d'asile et surtout pour les titulaires d'un statut qui cherchent à échapper à la pauvreté en Italie.

Depuis 2015, les personnes requérantes d'asile sont autorisées à travailler deux mois après avoir déposé leur demande d'asile jusqu'à ce que soit prise une décision finale concernant leur demande²⁴⁶. Les personnes requérantes d'asile dont la demande de protection internationale a été rejetée perdent leur droit de travailler en Italie. Les personnes qui ont été reconnues comme réfugiés ou qui bénéficient d'une protection subsidiaire conservent leur droit d'accès au marché du travail en Italie. A vrai dire, elles sont censées pouvoir subvenir elles-mêmes à leurs besoins au plus tard six mois après avoir obtenu le statut de protection, n'étant autorisées à participer à un projet SIPROIMI que pendant six mois. Après cette période, elles sont censées être intégrées et aussi capables de participer à l'économie italienne que n'importe quelle autre citoyen-ne italien-ne.

7.1 Emploi régulier

Le taux de chômage en Italie est plus élevé qu'il ne l'a été au cours des 40 à 50 dernières années. Il s'élevait à environ dix% en 2019, le chômage des jeunes étant particulièrement élevé (28% en juillet 2019 pour les 15-29 ans)²⁴⁷. Il s'agit de la tranche d'âge où se situent la plupart des personnes requérantes d'asile qui arrivent en Italie.

²⁴⁴ SWD(2019) 1011 final, page 45.

²⁴⁵ Ministère du Travail, Neuvième rapport annuel. Les étrangers sur le marché du travail italien - Résumé des principaux résultats et perspective internationale, 2019, page 41, disponible sur www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Nono%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202019/Sintesi-IX-Rapporto-ita-e-ing.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁴⁶ Décret 42/2015, article 22, paragraphe 1.

²⁴⁷ Publication de l'OCDE, octobre 2019, disponible sur www.oecd.org/sdd/labour-stats/harmonised-unemployment-rates-oecd-10-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

En raison du taux de chômage élevé, il est difficile pour les Italien-ne-s de souche de trouver un emploi²⁴⁸, raison pour laquelle l'émigration de la jeunesse italienne est devenue un problème grandissant en Italie²⁴⁹. Trouver un emploi en Italie est encore plus difficile pour les personnes requérantes d'asile et les personnes ayant un statut de protection, qui ont une maîtrise partielle de la langue et disposent d'une formation professionnelle insuffisante ou de qualifications non reconnues (ou ne disposent d'aucune qualification).

La situation a empiré par rapport aux années précédentes pour les personnes requérantes d'asile hébergées dans des CAS, qui, avec l'entrée en vigueur du décret Salvini, n'offrent plus de cours de langue et où l'assistance de travailleuses et travailleurs sociaux ou de médiatrices et médiateurs culturels a été réduite sous le nouveau *Capitolato*.

Mais la situation est également difficile pour les réfugié-e-s reconnu-e-s et les titulaires de la protection subsidiaire qui bénéficient de l'appui d'un centre SIPROIMI. Le parcours ordinaire dans un projet SIPROIMI dure six mois. Pendant ces six mois, le ou la participante doit apprendre l'italien à partir de zéro (il n'y a pas de cours de langue dans les CAS et les CARA), suivre une formation professionnelle et éventuellement faire un stage. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que, parmi les bénéficiaires qui ont quitté leur SPRAR (devenu SIPROIMI) en 2018, seuls 39,5% l'aient fait après avoir trouvé un emploi (*inserimento socio-economico*, voir figure ci-dessous). Ce nombre était légèrement supérieur en 2018²⁵⁰.

Au sein de la zone euro, l'Italie présente le deuxième taux le plus élevé de chômage des jeunes²⁵¹.

Au moment de quitter le centre SPRAR, 60% des personnes n'avaient pas trouvé d'emploi. L'effet de l'intégration socio-économique de l'ex-SPRAR, devenu SIPROIMI, sur les bénéficiaires de la protection internationale est limité.

²⁴⁸ www.thelocal.it/20180302/voting-with-their-feet-young-italians-leaving-italy, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁴⁹ www.ft.com/content/cb9bd2ee-c07d-11e7-9836-b25f8adaa111, dernière visite le 3 janvier 2020.

²⁵⁰ www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf, page 63, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁵¹ www.ft.com/content/49ebe172-3c0e-11e9-b72b-2c7f526ca5d0, dernière consultation le 3 janvier 2020.

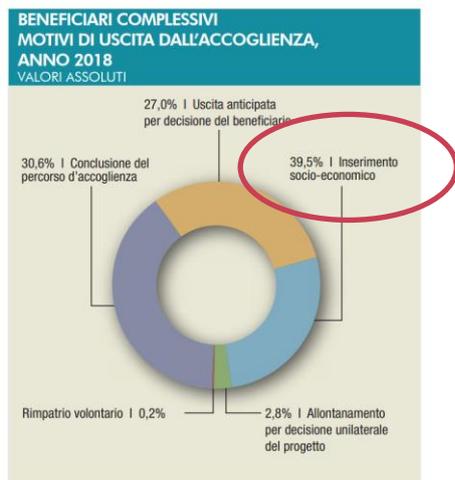


Illustration tirée du rapport 2018 (publication la plus récente) sur les activités SPRAR/SIPROIMI²⁵².

Selon le rapport 2019 du ministère du Travail, nombre de réfugié-e-s reconnu-e-s en Italie sont des hommes jeunes sans formation, dont le taux de chômage est resté élevé ces dernières années²⁵³. Les personnes ayant trouvé un travail occupent des emplois peu qualifiés²⁵⁴. Ces emplois sont par ailleurs souvent associés à des risques et le nombre de **blessures mortelles d'employé-e-s étrangers/ères non européen-ne-s est en augmentation**²⁵⁵.

Le taux d'emploi des personnes bénéficiant d'une protection internationale en Italie est faible et les personnes qui travaillent occupent souvent des emplois mal rémunérés et des emplois sur le marché noir, qui se révèlent parfois dangereux.

7.2 Emplois non déclarés et exploitation

En raison du manque d'opportunités sur le marché du travail régulier, de nombreuses personnes cherchent du travail sur le marché noir, où il est souvent plus facile de trouver un emploi. L'emploi non déclaré est également très répandu parmi d'autres groupes de personnes résidant légalement en Italie, en particulier dans le domaine des soins, du travail domestique et de l'agriculture²⁵⁶. Selon les statistiques officielles publiées par l'ISTAT, plus de 44% de l'ensemble des salarié-e-s des secteurs des soins et du travail domestique sont employé-e-s de façon irrégulière. Dans le secteur agricole, le taux est de 24%. Au total, le taux d'emplois irréguliers en Italie dépasse les 13%²⁵⁷. Les personnes occupant un emploi irrégulier sont exposées à un risque élevé d'être exploitées, car, faute d'être embauchées dans des conditions légales, elles ne peuvent pas compter sur les mécanismes de protection prévus pour les personnes employées légalement.

²⁵² www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf, page 56, dernière visite le 3 janvier 2020.

²⁵³ Ministère du Travail, Neuvième rapport annuel. Les étrangers sur le marché du travail italien, p. 34-37.

²⁵⁴ Idem, page 39.

²⁵⁵ Idem, page 25.

²⁵⁶ ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione : Tassi di irregolarità, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_OCCNSEC2010, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁵⁷ ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione : Tassi di irregolarità, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_OCCNSEC2010, last visited on 3 January 2020.

Pour la population migrante sans statut de protection, occuper un emploi non déclaré est considéré comme la seule option de survie. En outre, une partie des titulaires de « nouveaux » statuts de protection (comme la protection spéciale pour raisons de santé, pour désastres naturels et pour les motifs inscrits à l'article 3 de la CEDH) n'auront pas accès au marché du travail, bien qu'elles et ils soient des migrant-e-s réguliers/ères en Italie²⁵⁸. Par ailleurs, les bénéficiaires d'une protection humanitaire perdent progressivement leur statut si elles ou ils n'ont pas été en mesure de convertir leur permis de séjour humanitaire en permis de travail²⁵⁹. Selon l'ISPI, le nombre de migrant-e-s irréguliers/ères en Italie devrait ainsi connaître une augmentation de 140 000 personnes²⁶⁰. Celles-ci ne pourront plus occuper d'emploi régulier. Le nombre de personnes « dépendant » d'un emploi irrégulier va donc augmenter, rendant encore plus précaires les conditions de travail des migrant-e-s employé-e-s irrégulièrement.

Selon une recherche publiée en juin 2019²⁶¹,

- Les personnes employées irrégulièrement dans le secteur agricole gagnent entre 20 et 30 euros par jour et doivent travailler entre 8 et 12 heures par jour. Les femmes gagnent environ 20% de moins que leurs « collègues » masculins.
- Les personnes employées irrégulièrement dans le secteur agricole travaillent moins de 50 jours par an et leur revenu n'est donc pas fiable.

Ce sombre tableau est confirmé par MEDU dans son rapport 2019 sur les conditions de travail dans une zone de production agricole en Calabre, région dans laquelle l'organisation était également active les années précédentes. Cette zone est représentative de la plupart des zones rurales du sud de l'Italie et les résultats de l'étude MEDU doivent être considérés sous cet angle. Le personnel médical et juridique de MEDU a remarqué que la situation, déjà terrible les années précédentes, s'est aggravée après l'entrée en vigueur du décret Salvini. MEDU fait état de personnes ne pouvant accéder aux services de santé, de personnes mortes brûlées vives sous les tentes de fortune installées près d'un site agricole, de cas d'exploitation – au travail et sexuelle – évidente (bien que les autorités ferment les yeux), d'une situation de dégradation générale désespérée²⁶².

7.3 Logement et personnes sans-abri

Le coût de location d'un appartement, en particulier dans les grandes villes comme Rome et Milan, est très élevé²⁶³. Un emploi temporaire à un niveau de salaire faible ne suffit pas pour payer le loyer d'un appartement. Outre le prix, il est souvent difficile de trouver un logement

²⁵⁸ MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, mai 2019, page 6, disponible sur https://mediciperidirittiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁵⁹ ASGI, interview du 10 septembre 2019.

²⁶⁰ www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶¹ www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶² MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, mai 2019, page 6, disponible sur https://mediciperidirittiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶³ Les prix moyens de location à Rome sont d'environ 14 euros par mètre carré et de 21 euros à Milan. www.immobiliare.it/mercato-immobiliare/lombardia/milano/, dernière visite le 3 janvier 2020.

à louer. De nombreux propriétaires exigent un contrat de travail comme garantie (pour des informations sur les logements sociaux, voir le chapitre 6.4). Par ailleurs, les propriétaires craignent de plus en plus que l'on pense qu'ils « hébergent des migrant-e-s en situation irrégulière », ce qui est considéré comme un acte criminel en vertu de la loi italienne. Par conséquent, ils exigent également un permis de séjour valide de la part de leurs locataires. Or, les demandes de renouvellement du permis de séjour (ou de duplicata en cas de perte du permis de séjour valide) pouvant prendre plusieurs mois (voir chapitre 5.2), les personnes au bénéfice d'un statut de protection risquent de perdre leur contrat de location avant que ne soit délivré leur nouveau permis de séjour. Pour ces raisons, les personnes bénéficiant d'un statut de protection en Italie sont exposées à un risque élevé de devenir sans-abri, mais cela ne concerne qu'un petit nombre de personnes, car seule une très petite proportion sont théoriquement en mesure de louer une maison. Les paragraphes suivants décrivent les services de logement proposés aux personnes sans domicile fixe en Italie (y compris aux citoyen-ne-s italien-ne-s et aux étrangers/ères avec et sans statut de protection).

7.3.1 Hébergement municipal et d'urgence à Rome

Note préliminaire : malgré tous nos efforts et nos demandes répétées, la municipalité de Rome (*Ufficio Immigrazione*) n'a pas souhaité rencontrer la délégation de l'OSAR et n'a pas répondu à nos nombreuses demandes écrites d'informations. La coopérative sociale Programma Integra, l'ONG qui collabore avec la municipalité de Rome dans la gestion de son *Sportello Unico Immigrazione*, a toutefois accepté de rencontrer la délégation de l'OSAR.

La ville de Rome a toujours un guichet d'information dans la Via Assisi, où il est possible de s'inscrire pour une place dans un hébergement municipal²⁶⁴. Le site web informe que le guichet pour les migrants sera ouvert jusqu'au 31 décembre 2019. Il ne donne aucune information sur ce qui adviendra de ce guichet après cette date. En outre, en raison d'un manque d'informations sur le type de places offertes par la ville de Rome, il est impossible d'évaluer si ses installations vont au-delà du système d'hébergement géré par l'État et des logements d'urgence municipaux offerts à toutes les personnes sans domicile. Les organisations religieuses et des ONG offrent également quelques places en hébergement d'urgence en plus des centres qu'elles gèrent pour le compte des municipalités.

La municipalité de Rome gère une ligne téléphonique d'assistance sociale, la *Sala Operativa Sociale - S.O.S.*²⁶⁵, qui s'occupe des urgences sociales depuis 2002. L'un de ses objectifs est de fournir un endroit où dormir aux personnes sans domicile fixe. Sur sa page d'accueil, il répertorie sept centres pour adultes sans domicile fixe²⁶⁶ et cinq pour mères avec enfants en bas âge²⁶⁷. Cependant, ces lieux ne sont ouverts que la nuit, généralement tard dans la soirée²⁶⁸, et doivent être libérés tôt le matin. Il n'est pas possible de réserver ces places, qui sont distribuées selon l'ordre d'arrivée. Ces places d'urgence sont également disponibles pour les sans-abri italien-ne-s ; il n'y a pas de places réservées spécifiquement aux personnes requérantes d'asile ou aux migrant-e-s. Cependant, les migrant-e-s qui souhaitent utiliser ces

²⁶⁴ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶⁵ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶⁶ www.comune.roma.it/pcr/it/circ_acc_adulti_sfd.page, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶⁷ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW1164487, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁶⁸ Vers 22 ou 23 heures, selon un volontaire de la Croix-Rouge.

services doivent être légalement présents en Italie²⁶⁹. La *Sala Operative Sociale* (S.O.S.) n'est pas toujours en mesure de tenir compte de l'unité de la famille. Lors du suivi (assuré dans le cadre du Dublin Returnee Monitoring Project²⁷⁰) d'une famille transférée en Italie par décision Dublin, l'OSAR a contacté S.O.S. afin de trouver un logement pour la famille. S.O.S. a proposé un hébergement à la mère dans une structure pour adultes sans-abri et un autre hébergement séparé à l'enfant dans une structure pour mineur-e-s. S.O.S. n'a par ailleurs pas réussi à trouver de logement pour le père. Cela s'est produit en octobre 2019.

7.3.2 Hébergement municipal et d'urgence à Milan

Le logement dans la ville de Milan est très cher et l'accès aux logements sociaux est difficile (voir chapitre 6.4). Les personnes résidant à Milan peuvent bénéficier d'une *residenza sociale temporanea* sur recommandation d'un ou d'une travailleuse sociale. Ce type de logement est limité entre 18 et 24 mois, les six premiers mois étant gratuits²⁷¹.

Malgré l'existence de refuges et de logements temporaires, Milan compte une importante population de sans-abri. 2 608 personnes sans domicile fixe ont été recensées en 2018²⁷². Environ 73% d'entre elles étaient étrangères, bien qu'aucune donnée sur leur statut juridique ne soit disponible. Un certain nombre de refuges pour personnes sans domicile fixe sont fournis au niveau municipal, la plupart étant gérés par le troisième secteur. De nouvelles formes d'hébergement pour personnes sans domicile fixe sont proposées : les « Housing first » et les « Housing led », disposant chacune de 20 places.

Les refuges d'urgence sont accessibles aux personnes de citoyenneté italienne comme aux personnes étrangères, indépendamment de leur statut juridique. Il n'y a pas de places réservées spécifiquement aux personnes requérantes d'asile ou aux migrant-e-s. La capacité des abris est renforcée pendant l'hiver dans le cadre du plan « emergenza freddo » (novembre à mars). Pendant cette période, ces refuges doivent être accessibles à toute personne pour la nuit. Durant le reste de l'année, cependant, la capacité des refuges est réduite et seules les personnes les plus fragiles et les plus vulnérables sont hébergées²⁷³. Pour les femmes avec enfants, le service *Pronto Intervento Minori* peut intervenir afin de placer la famille dans une communauté mère-enfant lorsque cela est possible²⁷⁴.

Le CASC (*Centro Aiuto Comune di Milano*), situé à la gare centrale, coordonne l'accès aux différents types de logement au niveau municipal, y compris à ceux fournis par les ONG et les organisations caritatives. Il vise également à faciliter l'accès des bénéficiaires aux différents types de ressources existant sur le territoire. Il est ouvert tous les jours (du lundi au dimanche) et est accessible à toute personne ayant besoin de soutien et de conseils, y compris les personnes étrangères, avec ou sans statut juridique. L'une des personnes que nous avons interrogées a déclaré que, jusqu'à récemment, le CASC avait l'habitude de signaler les

²⁶⁹ Entretien avec Programma Integra, 11 septembre 2019.

²⁷⁰ Pour plus d'informations sur le DRMP, voir www.osar.ch/pays-dorigine/les-etats-de-dublin/italie/dublin-re-turnee-monitoring-project-drmp.html.

²⁷¹ Entretien avec la municipalité de Milan, 12 septembre 2019.

²⁷² RacCONTAMI 2018: 3° Censimento dei Senza Dimora a Milano: Primi risultati, 9 avril 2018, www.frdp.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/racontami-2018-milano/doc_pk/11314

²⁷³ E-Mail du 16 décembre 2019 de Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

²⁷⁴ E-Mail du 16 décembre 2019 de Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

personnes requérantes d'asile sans-abri à la *Prefettura* afin que celle-ci puisse leur attribuer une place dans l'un des centres d'asile présents sur le territoire (généralement un CAS). Cependant, au moment de notre réunion (septembre 2019), le CASC nous a signalé plusieurs cas pour lesquels la *Prefettura* a repoussé de manière significative l'attribution d'une place dans le système d'accueil²⁷⁵. Le CASC a expliqué que, pour les personnes souhaitant demander l'asile pour la première fois, ils organisent un rendez-vous à la *Questura* pour le lancement de la procédure et le placement dans le système d'accueil (en cas d'indigence). Si la personne requérante d'asile n'est pas hébergée dans un CAS – ce qui peut se produire pour diverses raisons, y compris un retrait des conditions d'accueil – le CASC renvoie le cas à la municipalité, qui agit au cas par cas et qui est parfois en mesure de proposer une solution temporaire²⁷⁶.

7.3.3 Le sans-abrisme

a.) Dans la rue, dans les squats et dans les bidonvilles

En raison du manque de capacité inhérent au système d'accueil officiel ou suite au retrait des conditions d'accueil, de nombreuses personnes requérantes d'asile et bénéficiaires de protection sont sans abri et vivent dans la rue ou dans des établissements informels, des squats ou des bidonvilles dans diverses villes italiennes, généralement dans des conditions inacceptables²⁷⁷.

En 2018, Médecins sans Frontières (MSF) a publié son deuxième rapport « Out of Sight », qui décrit le travail que mène l'organisation dans les quelque 50 établissements informels que compte l'Italie²⁷⁸. MSF a noté que, par rapport à la situation décrite dans l'édition de 2016 du rapport, les expulsions forcées des établissements informels, menées en 2018 et 2019, entraînent la fragmentation des communautés et la constitution de petits groupes de personnes vivant dans des zones de plus en plus marginales, hors de portée de la police et à l'abri des amendes infligées pour avoir dormi dans la rue²⁷⁹. Par conséquent, ces personnes ne peuvent plus accéder ni aux services sociaux et de santé de la région, ni aux biens les plus fondamentaux (eau, nourriture, électricité).

Selon un récent rapport de l'ONG Naga, il existe également plusieurs squats et bidonvilles à Milan. Dans le cadre des observations qu'elle a menées sur ces structures informelles l'ONG mentionne des structures fermées abandonnées, des zones de construction et des maisons, parcs et espaces verts. Ces structures sont habitées par des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale ayant perdu ou épuisé leur droit d'accueil.

²⁷⁵ Entretien avec Caritas ambrosiana. Milan, le 12 septembre 2019. L'ONG Naga a signalé plusieurs cas dans lesquels des personnes requérantes d'asile à la recherche d'un logement ont été renvoyées d'un bureau à l'autre ; Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiato : un'indagine qualitative.

²⁷⁶ E-Mail du 16 décembre 2019 de Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

²⁷⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, rapport de février 2018.

²⁷⁸ www.medicisenzafrofrontiere.it/news-e-storie/pubblicazioni/fuori-campo-secondo-rapporto/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁷⁹ Exemples d'actions policières d'expulsion de squatters ou d'amendes infligées à des personnes requérantes d'asile pour avoir dormi dans la rue, voir le rapport pays AIDA sur l'Italie (avril 2019), pages 100 et 101.

Naga fait également état, à propos de ces établissements informels, d'un certain nombre d'expulsions forcées et de démantèlements²⁸⁰.

En raison de la destruction au bulldozer d'un grand nombre de structures informelles et de squats sous Matteo Salvini et de la stricte application des règles d'hébergement dans les CAS et les CARA ainsi que dans les SIPROIMI, de nombreuses personnes requérantes d'asile et de titulaires d'un statut se retrouvent à la rue²⁸¹. Il est ainsi possible de voir des sans-abri à divers endroits la nuit. Les personnes dorment souvent à la vue de toutes et tous, au coin des rues, dans les gares, sur les trottoirs, dans les parcs ou sur les chantiers de construction temporairement abandonnés. Les bénévoles de l'ONG Sant'Egidio et de MEDU rendent visite aux sans-abri une ou plusieurs fois par semaine. Sant'Egidio distribue des repas et MEDU offre des conseils et des traitements médicaux.

b.) Palazzo Selam à Rome

Le Palazzo Selam est le plus grand bâtiment occupé habité par les bénéficiaires d'un statut de protection internationale à Rome. Des migrant-e-s ont commencé à occuper cet ancien bâtiment de l'université en 2006. Le Palazzo Selam est un système autonome qui fonctionne avec sa propre administration. Toutes les décisions importantes sont prises par un comité composé d'un nombre égal de représentant-e-s des différents pays d'origine. Les chambres sont louées à un tarif mensuel. Les recettes sont utilisées pour l'électricité et l'eau, par exemple²⁸².

En 2019, Cittadini del Mondo (une ONG qui offre des conseils et un soutien médical aux habitants du Palazzo Selam) a estimé que le bâtiment accueille environ 700-800 personnes. Les habitant-e-s sont exclusivement originaires d'Erythrée, d'Ethiopie, de Somalie et du Soudan. La majorité d'entre eux sont des bénéficiaires de la protection subsidiaire (32%), des réfugié-e-s reconnu-e-s (56%) ou des titulaires du statut de protection humanitaire ; ce sont surtout des hommes, mais il y a aussi des familles, des femmes (26%) et des enfants²⁸³.

67% des 800 habitant-e-s du Palazzo Selam sont en Italie depuis plus de cinq ans. 76% d'entre eux sont sans travail, 16% ont un emploi régulier et les 8% restants travaillent au noir²⁸⁴. Cela montre que les perspectives d'intégration professionnelle et de participation au marché du travail en Italie ne s'améliorent pas avec le temps pour les titulaires d'un statut.

²⁸⁰ Naga, 2019, Senza (s)campo : Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiato : un'indagine qualitative, p. 41-44 et 53-55.

²⁸¹ Deutsche Welle, 1^{er} septembre 2019, Italy: Salvini is out, but migrants still endure his policies, www.dw.com/en/italy-salvini-is-out-but-migrants-still-endure-his-policies/a-50229057.

²⁸² Entretien avec des personnes vivant au Palazzo Selam, 3 mars 2016.

²⁸³ Cittadini del Mondo, Rapport 2018, page 6, www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf, publié en juin 2019.

²⁸⁴ Cittadini del Mondo, 2018 Report, www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf, publié en juin 2019.

7.4 Cours de langue et autres programmes d'intégration

Le décret Légal n° 18/2014 prévoit la publication d'un plan national d'intégration tous les deux ans. Le plan national d'intégration consacré aux personnes ayant droit à la protection internationale a été publié en octobre 2018 et comprend les priorités suivantes : l'apprentissage de la langue, l'accès à l'éducation et l'insertion professionnelle. Cependant, selon le site Internet de la Commission européenne, « à la fin 2019, la mise en œuvre du Plan s'est limitée à des actions pilotes menées dans trois régions (Piémont, Emilie-Romagne et Calabre) avec la collaboration du HCR, qui a codirigé le Plan²⁸⁵ ».

Les cours de langue sont généralement dispensés dans les projets SIPROIMI, mais ils ne sont plus prévus dans les centres CAS, ce qui retarde le processus d'apprentissage de l'italien et compromet l'intégration des personnes requérantes d'asile. À Rome, plusieurs ONG, bibliothèques scolaires et centres de formation pour adultes proposent des cours d'italien, généralement dispensés par des bénévoles et de qualité et d'intensité variables²⁸⁶. Toutefois, l'apprentissage de l'italien ne garantit pas l'intégration sur le marché du travail, car il reste très difficile de trouver un emploi. A Milan, le CELAV (*Centro di Mediazione al Lavoro*) fournit un soutien aux titulaires d'un statut et aux personnes requérantes d'asile dans leur recherche d'emploi.

Des programmes d'intégration sous forme de stages sont accessibles dans le cadre du système SIPROIMI. En outre, selon la coopérative sociale Programma Integra, il existe quelques projets financés par le ministère du travail dans ce domaine. Malgré cela, les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut – en particulier les personnes vulnérables – souffrent de la rareté des programmes d'intégration et rencontrent de nombreux obstacles dans leur processus d'intégration²⁸⁷.

7.5 Conclusion

Compte tenu du taux de chômage élevé en Italie, il semble presque impossible pour les personnes en procédure d'asile, les réfugié-e-s reconnu-e-s ou les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou nationale de trouver un emploi. Tout au plus ces personnes trouvent-elles du travail sur le marché noir, où le risque d'exploitation est très élevé. Les quelques emplois existants sont généralement temporaires. Le salaire n'est généralement pas suffisant pour louer un appartement et se construire un avenir avec des perspectives à long terme en Italie. Or, c'est sur ces bases que repose le système social (voir chapitre 6). En outre, les programmes d'intégration nécessaires ne sont pas en place. De nombreux bénéficiaires d'une protection se retrouvent donc inévitablement à la rue et dépendent des soupes populaires et des logements d'urgence gérés par des organismes de bienfaisance. Consacrer sa journée à rechercher de la nourriture et un lit pour la nuit rend impossible l'intégration effective des personnes au bénéfice d'un statut.

²⁸⁵ Accessible sous <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/italy>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁸⁶ Entretien avec Cooperativa Integra, Rome, 11 novembre 2019.

²⁸⁷ Entretien avec Cooperativa Integra, Rome, 11 novembre 2019.

8 Accès aux soins de santé

8.1 Le cadre juridique

Les entretiens menés avec les parties prenantes en Italie montrent que les personnes requérantes d'asile, les bénéficiaires de la protection internationale et les migrant-e-s en situation irrégulière sont confrontés à de multiples difficultés lorsqu'ils ont besoins de soins médicaux. Ainsi, des problèmes peuvent survenir lorsque la personne cherche à obtenir la *tessera sanitaria* ou la carte STP, lorsqu'elle demande une exemption de l'obligation de contribuer aux frais de santé, lorsqu'elle essaie de faire comprendre son problème de santé au personnel médical ou qu'elle doit être adressée à un médecin spécialiste. Les paragraphes suivants présentent d'abord le cadre juridique en matière d'accès aux soins de santé pour les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut de protection, puis analyse les problèmes existants en matière d'accès à ces droits.

Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible est inscrit dans les articles 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui a été universellement ratifié par les États membres du Conseil de l'Europe. Il est également consacré par l'article 24 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'article 25 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée. Le droit à la santé est également étroitement lié au droit de bénéficier du progrès scientifique, consacré à l'article 15(b) du PIDESC.

Selon l'article 32 de la Constitution italienne, l'accès aux soins de santé est un droit fondamental de l'individu qui est dans l'intérêt de la communauté. Cette norme constitutionnelle est également applicable aux personnes étrangères, qu'elles séjournent régulièrement ou irrégulièrement en Italie²⁸⁸.

8.1.1 Personnes migrantes régulières (dont les personnes requérantes d'asile)

L'article 32 1) b) du décret 286/1998 précise que les personnes étrangères qui séjournent régulièrement en Italie, telles que les personnes requérantes d'asile, les réfugié-e-s reconnu-e-s, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les personnes qui sont en train de renouveler leur permis de séjour, sont tenu-e-s de s'inscrire à cette fin au Service sanitaire national²⁸⁹ (*Servizio Sanitario Nazionale*, SSN). Ce même article prévoit également que les personnes étrangères ainsi enregistrées bénéficient de l'égalité de traitement avec les citoyen-ne-s italien-ne-s en ce qui concerne l'obligation de contribution, l'assistance fournie en Italie par le Service national de santé et sa validité temporelle. En ce qui concerne la procédure d'enregistrement, le paragraphe 7 de ce même article précise que la personne étrangère est enregistrée auprès de l'autorité sanitaire locale (*Azienda Sanitaria Locale*, ASL) de la municipalité dans laquelle elle vit²⁹⁰.

²⁸⁸ Décret législatif 286/98, articles 32 et 33.

²⁸⁹ Article tel que modifié par le décret Salvini du 4 octobre 2018.

²⁹⁰ L'article utilise la notion de *dimora*.

8.1.2 Personnes migrantes irrégulières

L'article 33, paragraphe 3, du décret législatif 286/1998 stipule que les personnes étrangères qui sont présentes en Italie de manière irrégulière ont le droit d'accéder aux soins médicaux d'urgence et aux soins de base essentiels en cas de maladie ou d'accident, ainsi qu'aux traitements préventifs en vue de préserver la santé individuelle et publique. L'article poursuit en précisant que ces services de santé seront fournis gratuitement aux personnes étrangères en situation irrégulière si elles ne disposent pas de ressources économiques suffisantes, sous réserve d'une partie des coûts, sur un pied d'égalité avec les citoyen-ne-s italien-ne-s, et que les coûts seront pris en charge soit par le ministère de l'intérieur, soit par le Fonds national de la santé²⁹¹.

Conformément à l'article 43, paragraphes 3 et 4, du décret présidentiel no 394 du 31 août 1999, les personnes étrangères en situation irrégulière²⁹² (appelés « étrangers présents temporairement » ou « *Stranieri Temporaneamente Presenti* », STP) peuvent se voir délivrer une carte STP spéciale par un établissement régional de santé publique (ASL). Le numéro STP qui y figure atteste que la personne est une STP et qu'elle a droit aux services d'urgence et de santé de base. Pour obtenir une carte STP, la personne migrante en situation irrégulière doit se présenter à une ASL et fournir une déclaration de difficultés économiques, une déclaration selon laquelle elle ne peut pas s'inscrire auprès du SSN ainsi que ses papiers d'identité. La carte STP est valable sur l'ensemble du territoire italien pour une période de six mois.

8.2 Problèmes d'enregistrement pour le SSN

Pour s'inscrire auprès du Service de santé national (SSN), la personne requérante d'asile ou le ou la bénéficiaire d'une protection internationale ou nationale doit se rendre à l'ASL locale²⁹³. Selon les informations figurant sur le site Web du ministère de la santé, l'ASL compétente est l'ASL dans la région où se situe le domicile de la personne, tel qu'indiqué sur son permis de séjour²⁹⁴. Le site web énumère les documents que la personne doit fournir :

- un permis de séjour valide ou la preuve que la prolongation / la délivrance à des fins de travail a été demandée ;
- une attestation de domicile ou, à défaut, une déclaration de domicile effectif, telle qu'elle figure sur le permis de séjour ;
- un numéro d'identification fiscale.

Avant l'entrée en vigueur du décret Salvini, ces conditions étaient déjà problématiques pour les personnes qui n'étaient pas en possession d'un permis de séjour. Cela concernait principalement les personnes requérantes d'asile dont la demande n'avait pas encore été officiellement enregistrée (*verbalizzazione*) à la *Questura* ou les personnes renvoyées en Italie par décision Dublin et qui devaient rouvrir leur procédure. Ces conditions préalables posaient

²⁹¹ Décret législatif 286/1998, article 33, paragraphes 4 et 6.

²⁹² Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, no. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, no. 286.

²⁹³ www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=2521rea=Assistenza%20sanitariaenu=vuoto, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁹⁴ www.salute.gov.it/imgs/C_17_opuscoliPoster_118_allegato.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

également des obstacles insurmontables aux bénéficiaires de la protection internationale qui étaient devenus sans-abri et qui, pour cette raison, avaient des difficultés à prolonger leur permis de séjour et/ou à présenter une preuve de domicile. En outre, le manque d'informations sur les procédures administratives et les barrières de la langue contribuaient également à ce qu'une grande partie des titulaires d'un statut ne soient pas enregistrés auprès du SSN²⁹⁵.

8.2.1 Absence de déclaration de domicile par le bureau de l'état civil

En outre, le décret Salvini a supprimé la possibilité d'un enregistrement civil (*iscrizione anagrafica*) à la municipalité pour les personnes requérantes d'asile. Le décret a modifié l'article 4 du décret 142/2015 qui, dans sa version modifiée, prévoit qu'un permis de séjour pour les personnes requérantes d'asile ne sera plus considéré comme un titre d'inscription au registre de l'état civil²⁹⁶. Le fait qu'une personne requérante d'asile ne soit pas enregistrée dans le registre civil d'une municipalité est encore considéré par certaines ASL comme un obstacle à l'enregistrement de la personne requérante d'asile dans le SSN.

Conformément à l'interdiction de la discrimination entre les migrant-e-s réguliers/ères et les citoyen-ne-s italien-ne-s²⁹⁷ et à la jurisprudence sur le droit à l'enregistrement civil de la Cour de cassation²⁹⁸ et sur la base des directives concernant l'enregistrement civil élaborées par le ministère de l'intérieur, le HCR et l'ASGI²⁹⁹, les bureaux d'état civil devraient se contenter de demander aux migrant-e-s réguliers/ères la preuve de leur régularité (permis de séjour) et une adresse effective. Cependant, au cours des entretiens que nous avons menés avec ASGI et MSF, il est apparu clairement que les pratiques varient d'un bureau d'état civil à l'autre dans toute l'Italie. En réaction au décret Salvini, les maires de plusieurs villes ont confirmé que l'état civil de leur municipalité continuerait à enregistrer les personnes requérantes d'asile. Toutefois, dans de nombreux cas, pour éviter tout conflit légal, les bureaux d'état civil refusent d'inscrire les personnes requérantes d'asile à l'état civil.

Depuis l'entrée en vigueur du décret Salvini, de nombreuses personnes requérantes d'asile ne peuvent plus obtenir de certificat de domicile de la part de la municipalité et, partant, ne peuvent s'inscrire pour une *tessera sanitaria* auprès de l'autorité sanitaire locale (ASL). Elles ne bénéficient ainsi que d'un accès restreint aux soins de santé, qui se limitent aux services d'urgence.

²⁹⁵ MSF, Fuori Campo, Insedimenti Informali : marginalità sociale, ostacoli agli accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati, 2nd Report, 2018, pp. 20 et 30, disponible sur www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf; également MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, mai 2019, page 7, disponible sur https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

²⁹⁶ Décret 113/2018, article 13.

²⁹⁷ Article 3 de la Constitution italienne.

²⁹⁸ La Cour de cassation a statué en 2000 dans l'affaire n° 449 que l'enregistrement de l'état civil n'est pas une mesure de faveur mais un droit du citoyen et une obligation du bureau de l'état civil.

²⁹⁹ Service central du système de protection des personnes requérantes d'asile et des réfugiés, Ministère de l'intérieur, HCR, A.N.U.S.C.A., ASGI, Directives sur le droit de séjour des demandeurs et des bénéficiaires d'une protection internationale, décembre 2014, www.asgi.it/notizie/linee-guida-sul-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-e-beneficiari-di-protezione-internazionale/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Un petit nombre d'autorités sanitaires régionales³⁰⁰ ont en outre informé les autorités sanitaires locales (ASL) de leur juridiction qu'elles devaient accepter une déclaration de domicile effectif (document qui ne fait pas l'objet d'un enregistrement officiel à l'état civil), produite par la personne requérante d'asile elle-même, au lieu de la déclaration de domicile délivrée par le bureau de l'état civil. Cette déclaration permet à la personne requérante d'asile d'utiliser l'adresse inscrite sur son permis de séjour comme domicile aux fins de l'enregistrement auprès du SSN. Cependant, même dans ces régions, l'ASGI a connaissance de cas où l'autorité sanitaire locale (ASL) a initialement refusé d'enregistrer une personne requérante d'asile auprès du SSN.

8.2.2 Absence de domicile habituel ou d'adresse effective : les personnes migrantes sans domicile

Un problème supplémentaire est le fait qu'un grand nombre de personnes requérantes d'asile, en particulier celles qui ont été renvoyées en Italie à la suite de l'application du règlement Dublin, n'ont plus droit à un hébergement³⁰¹ et ne peuvent donc pas indiquer d'adresse effective comme domicile habituel. Il en va de même pour les titulaires d'un statut de protection qui n'ont pas les moyens de louer un logement après leur départ d'un projet SPRAR/SIPROIMI et qui se retrouvent donc sans domicile fixe.

Pour contourner ce problème, les autorités ont autorisé la présentation d'un domicile fictif (*residenza fittizia*). Certaines ONG – par exemple le Centro Astalli ou Caritas à Rome, ou Naga Har à Milan – permettaient aux personnes requérantes d'asile et aux titulaires d'un statut d'utiliser leur adresse comme domicile. Cela n'est désormais pas possible dans tous les cas, la plupart des autorités insistant pour que la personne requérante d'asile ou titulaire d'un statut utilise et indique une adresse à laquelle elle peut être contactée et trouvée à tout moment. La *Questura* de Rome est l'une des autorités qui a mentionné que, pour des raisons de sécurité publique, il est impératif d'utiliser des adresses réelles et non pas l'adresse d'une ONG, si celle-ci n'est pas en mesure d'indiquer à n'importe quel moment où se trouve la personne enregistrée. Cette position, qui a conduit à plusieurs reprises à des litiges³⁰², reste la pratique habituelle pour de nombreuses autorités.

³⁰⁰ Ces régions sont le Latium, le Piémont et les Marches; <http://inmigration.caritas.it/node/638>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁰¹ Voir le chapitre 4 du présent rapport.

³⁰² Par exemple, une décision du 6 septembre 2019 du Tribunal de Rome, dans laquelle le juge se prononce contre la pratique de la Questura de Rome de ne pas renouveler le permis de séjour d'un réfugié reconnu en raison du fait qu'il n'avait pas d'adresse réelle, www.meltingpot.org/IMG/pdf/cautelare_trib_roma_residenza-virtuale07092019_1_.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020, et aussi deux affaires qui étaient en cours au moment de la rédaction du présent rapport, qui étaient représentées par le CIR www.cir-on-lus.org/2019/04/30/i-due-ricorsi-che-il-cir-e-a-buon-diritto-hanno-presentato-al-tribunale-di-roma-contro-lufficio-immigrazione-della-questura-2/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Certaines autorités acceptent une adresse « virtuelle » sur la *Via Fittizia* (route fictive) ou sur la *Via Modesta Valenti*³⁰³ au lieu d'une adresse réelle. Cependant, un récent projet de recherche intitulé *Senza Tetto, non Senza Diritti* (sans abri, pas sans droits) réalisé par l'ONG *Avvocato di Strada*³⁰⁴ a montré que sur les 302 municipalités interrogées à ce sujet, seules 168 d'entre elles autorisent l'utilisation d'une adresse fictive comme domicile. Sur ces 168 municipalités, 117 ont pu fournir des informations sur la procédure à suivre pour enregistrer une adresse fictive comme domicile officiel. Par conséquent, dans près de 66% des municipalités, l'enregistrement d'une adresse fictive comme domicile officiel pose problème ou est impossible.

L'ONG *Borderline Sicily* fait le même constat³⁰⁵. D'après ses recherches, le domicile fictif n'est pas accepté dans les provinces de Caltanissetta, Enna, Trapani et Agrigente. Dans les provinces de Palerme, Siracusa, Catane, Raguse et Messine, un domicile fictif est délivré par les communes respectives mais toujours avec la référence d'une association humanitaire sur le territoire. A Palerme et à Raguse, un domicile fictif peut être enregistré (*Via Cipro Lupo* or *Via di Gelsomina*), mais seulement par l'intermédiaire d'une association caritative accréditée. Toutefois, à Palerme, ce domicile fictif n'est pas accepté par la *Questura* pour la délivrance et le renouvellement des permis de séjour. A Siracusa, une adresse fictive ne peut être utilisée pour le renouvellement d'un permis de séjour.

Incapables de fournir d'adresse, les migrant-e-s réguliers/ères sans abri – qu'il s'agisse de personnes requérantes d'asile qui ont perdu leur droit à l'hébergement dans les centres d'accueil ou de titulaires d'un statut qui n'ont pas pu trouver de logement – ne peuvent obtenir ou prolonger leur permis de séjour. Or, sans un permis de séjour valide, même les migrant-e-s réguliers/ères ne peuvent s'inscrire au SSN, alors même qu'ils auraient droit à être enregistrés, et n'ont par conséquent pas accès aux soins de santé, si ce n'est aux services de santé d'urgence. Déjà vulnérables parce que sans abri, ces personnes sont donc vulnérabilisées et marginalisées encore davantage.

8.2.3 Absence de numéro d'identification fiscale

La dernière condition préalable à l'enregistrement au SSN est le numéro d'identification fiscale. En théorie, lors de la délivrance d'un permis de séjour pour une personne requérante d'asile³⁰⁶, la *Questura* demande à l'Agence fiscale italienne de générer un numéro d'identification fiscale. Ce numéro sera ensuite inscrit sur le permis de séjour par la *Questura*³⁰⁷. Cependant, il arrive très fréquemment que les personnes requérantes d'asile obtiennent un permis de séjour sans numéro d'identification fiscale³⁰⁸. Si les personnes requérantes d'asile

³⁰³ Modesta Valenti était une femme sans-abri décédée à la gare Termini, à Rome, le 31 janvier 1983. L'utilisation de son nom pour permettre aux sans-abri d'attester un domicile à des fins bureaucratiques a été instituée en sa mémoire.

³⁰⁴ www.volabo.it/iscrizione-anagrafica-delle-persone-senza-dimora-manca-procedura-condivisa/, dernière consultation le 29 octobre 2019.

³⁰⁵ www.borderlinesicilia.org/senza-dimora-e-senza-diritti/#, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁰⁶ Au moment où le formulaire C3 est rempli et enregistré (*verbalizzazione*).

³⁰⁷ Agenzia Entrate (Agence italienne du revenu), www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/english/nse/individuals/tax-identification-number-for-foreign-citizens, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁰⁸ MEDU, *Le Residenze Invisibili - Indagine Sulle Emergenze Abitative a Firenze*, mars 2019, page 57, <https://mediciperidirittiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/03/residenze-invisibili-Medu.pdf>.

n'ont pas de numéro d'identification fiscale, elles ne peuvent pas être enregistrées auprès du SSN.

8.2.4 Différences régionales : enregistrement limité du SSN à Milan

Le 25 octobre 2019, l'Autorité régionale des services de santé (*Azienda di Tutela della Salute*, ATS) de Milan et la Région de Lombardie ont diffusé une notification aux médecins généralistes se fondant sur le décret Salvini, selon laquelle :

A Milan, les personnes demandant une protection internationale seront inscrits au Service National de Santé (SSN) pour une durée maximale d'un an, sans être affectées à un médecin généraliste particulier ; elles ne recevront pas de *tessitura sanitaria* pendant l'année où elles seront inscrites au système du SSN³⁰⁹.

NAGA assure le suivi de cette décision et envisage d'intenter une action en justice contre celle-ci.

Cette évolution montre clairement que, malgré le cadre juridique relatif à l'accès aux soins de santé pour les étrangers/ères en situation régulière, dans la pratique, les personnes requérantes d'asile rencontrent de nombreuses difficultés pour s'inscrire ou rester inscrites dans le système national de santé (SSN) italien.

8.3 Coût des soins de santé

Comme indiqué plus haut, conformément au décret 286/98, les étrangers/ères enregistrés auprès du SSN doivent être traités sur un pied d'égalité avec les citoyen-ne-s italien-ne-s en ce qui concerne l'obligation de contribuer au coût des soins de santé, et les migrant-e-s en situation irrégulière titulaires d'une carte STP doivent également contribuer au coût des soins de santé sur un pied d'égalité avec les citoyen-ne-s italien-ne-s. Cette contribution est appelée « ticket » en italien.

8.3.1 Exemptions pour les migrant-e-s réguliers/ères

Concernant l'obligation de participer au coût des services fournis dans le cadre du SSN³¹⁰, certaines catégories de personnes peuvent bénéficier de la possibilité de demander une exemption de cette obligation. Les catégories de personnes communes à toutes les Régions d'Italie sont :

- Code E01 : les citoyen-ne-s de moins de six ans et de plus de soixante-cinq ans, appartenant à une famille dont le revenu total annuel ne dépasse pas 36 151,98 euros³¹¹.

³⁰⁹ <https://naga.it/2019/10/26/accesso-alle-cure-regione-lombardia-piu-razzista-dei-decreti-sicurezza/>, et https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2019/10/25/news/effetto_salvini_via_il_medico_ai_richiedenti_asilo-239436766/, tous deux consultés pour la dernière fois le 4 novembre 2019.

³¹⁰ Décret législatif 537/1993, article 8, paragraphe 16, www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=23848&articolo=8.

³¹¹ Le revenu précis qu'une personne peut gagner si elle veut toujours être admissible à une exemption est ajusté chaque année.

- **Code E02 : les chômeurs/euses et les membres de leur famille à charge appartenant à une famille dont le revenu annuel total est inférieur à 8 263,31 euros [...].**
- Code E03 : les retraité-e-s et membres de leur famille à charge.
- Code E04 : les retraité-e-s âgés d'au moins 60 ans [...].

Les migrant-e-s réguliers/ères peuvent prétendre à l'exemption E02, selon la lettre circulaire n° 5 du 24 mars 2000 du ministère de la santé. Cette circulaire précise : « [...] les personnes étrangères titulaires d'un titre de séjour accordé dans le cadre d'une demande d'asile qui, étant donné que le droit d'accès au marché du travail pendant l'examen de leur demande d'asile ne leur a pas été octroyé, sont exemptés de l'obligation de contribuer aux coûts des services de santé au même titre que les personnes inscrites au chômage sur la liste des demandeurs d'emploi³¹² ».

Comme mentionné précédemment, depuis 2015, les personnes requérantes d'asile ont accès au marché du travail italien deux mois après avoir déposé leur demande d'asile³¹³. Cela signifie, selon certains services de santé régionaux, que, 60 jours après avoir déposé leur demande d'asile, elles sont tenues de contribuer au coût de tout service de santé qui leur serait rendu, au même titre que les citoyen-ne-s italien-ne-s.

Selon le site Web du ministère de la santé³¹⁴, les diagnostics instrumentaux et de laboratoire ainsi que les autres services ambulatoires spécialisés fournis par le SSN nécessaires et appropriés à l'état de santé peuvent faire l'objet d'une exemption, mais *pas les* produits pharmaceutiques. Dans la plupart des cas, un coût de deux ou trois euros par paquet est facturé aux patient-e-s par les pharmacies³¹⁵.

C'est l'autorité sanitaire locale (ASL) du domicile de la personne qui décide d'une éventuelle exemption de participation aux coûts des produits pharmaceutiques, selon les réglementations (nationales et locales) applicables.³¹⁶

Le site Web du ministère de la santé précise en outre que « le terme « chômeur » désigne exclusivement un citoyen qui, pour quelque raison que ce soit (licenciement, démission, résiliation d'un contrat à durée déterminée), a cessé de travailler en tant que salarié et est inscrit au Centre pour l'emploi en attendant de trouver un autre emploi. Une personne qui n'a jamais travaillé, qui a cessé de travailler à son compte ou qui bénéficie d'une caisse chômage technique (*Cassa integrazione guadagni*), qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire, ne peut pas être considérée comme une personne au chômage »³¹⁷.

³¹² Selon une lettre officielle de l'Agenzia Sanitaria Regionale della Liguria, datée du 20 mai 2015, disponible ici www.galliera.it/files/pdf_vari/richtiedenti-asilo, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³¹³ Selon le décret législatif 142/2015, article 22.

³¹⁴ Ministère italien de la santé, [www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioContenutiEsenzioni.jsp?id=1019&rea=esenzioni&vuoto#targetText=Disoccupati%20e%20loro%20familiari%20a,\(CODE%20E03\)%3A](http://www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioContenutiEsenzioni.jsp?id=1019&rea=esenzioni&vuoto#targetText=Disoccupati%20e%20loro%20familiari%20a,(CODE%20E03)%3A), dernière consultation le 3 janvier 2020.

³¹⁵ Voir, par exemple, le site de l'une des ASL de la Région Piémont, http://portale.asl.at.it/Apps/portaleasl.nsf/visite_esami_ticket_esenzionifarmaci.htm?OpenPagelick=, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³¹⁶ Voir, par exemple, le site web de l'une des ASL de la région de Vénétie, www.aulss6.veneto.it/index.cfm?method=mys.pageontent_id=462, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³¹⁷ Ministère italien de la santé, www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italiano&nod=206, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Une personne qui est au chômage, selon la définition ci-dessus et qui veut bénéficier d'une exemption à l'obligation de contribuer aux frais de santé doit le déclarer à l'autorité sanitaire locale (ASL) de son domicile et doit fournir à l'ASL la preuve qu'elle remplit les conditions requises. Un exemple de formulaire utilisé par une autorité sanitaire locale aux fins d'une exemption E02 est joint en annexe I du présent rapport.

Qu'elle soit enregistrée auprès du SSN ou non, la personne requérante d'asile ou au bénéfice d'un statut de protection devra quand même contribuer aux coûts des services de santé reçus et/ou des médicaments prescrits par le médecin du SSN (un « ticket » est à payer). Même si l'enregistrement auprès du SSN garantit des coûts réduits pour les services de santé, l'obligation de payer même une petite somme d'argent dissuadera de nombreuses personnes requérantes d'asile ou au bénéfice d'un statut de protection en Italie de faire appel aux services de santé du SSN, la plupart d'entre elles vivant déjà dans une situation financière précaire.

8.3.2 Exemptions pour les personnes migrantes irrégulières

Selon le type de service rendu à la personne migrante en situation irrégulière et titulaire d'une carte STP, le ministère de l'intérieur ou l'autorité sanitaire locale remboursera les coûts du service à l'institution qui fournit le service³¹⁸. Les coûts des services de santé qui ne relèvent pas des services d'urgence et des soins de santé essentiels sont entièrement à la charge du ou de la titulaire de la carte STP. La carte STP ne donne en effet pas droit à une exemption E02 de l'obligation de contribuer à ce type de coûts.

Les autorités sanitaires régionales dressent des listes des produits pharmaceutiques qui entrent dans la catégorie des médicaments qui devraient être mis gratuitement à la disposition des titulaires d'une carte STP.

Les migrant-e-s irréguliers/ères titulaires d'une carte STP n'auront droit qu'aux services de santé et aux produits pharmaceutiques qui relèvent des services d'urgence et des soins de santé essentiels. Les coûts de tout autre service de santé rendu au ou à la titulaire de la STP seront entièrement à la charge de celle-ci/celui-ci.

8.3.3 Problèmes liés aux coûts des soins de santé

Dans les deux premiers mois suivant le dépôt de leur demande d'asile, les personnes requérantes d'asile – qui n'ont pas accès au marché du travail – sont exemptées de l'obligation de contribuer aux frais de santé, au même titre que les citoyennes et citoyens italiens au chômage³¹⁹. La pratique concernant l'applicabilité d'une exemption après les deux premiers mois varie beaucoup à travers l'Italie.

Certaines ASL ont interprété les informations fournies sur le site du ministère de la santé³²⁰ de la manière suivante : puisqu'une personne qui n'a jamais travaillé (*inoccupato*) ne peut pas être considérée comme au chômage (*disoccupato*), une personne requérante d'asile ou

³¹⁸ Décret présidentiel 394/1999, article 43, paragraphe 4.

³¹⁹ Lettre circulaire n° 5 du 24 mars 2000 du Ministère de la Santé.

³²⁰ www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italianod=206.

titulaire d'un statut qui n'a jamais travaillé en Italie ne peut pas être considéré comme au chômage et ne peut dès lors bénéficier d'une exemption. Les personnes requérantes d'asile ou titulaires d'un statut qui sont inscrites à une de ces ASL devront donc payer une partie des coûts des services de santé qui leur sont rendus.

Le ministère de l'intérieur a donc demandé au ministère de la santé de clarifier la situation des personnes requérantes d'asile par rapport aux coûts des soins de santé. La lettre écrite par le ministère³²¹ souligne que la formulation de la lettre circulaire du ministère de la santé, lue conjointement avec la loi révisée réduisant la période pendant laquelle les personnes requérantes d'asile ne sont pas autorisés à travailler à 60 jours après la date à laquelle elles ont déposé leur demande, conduit à la conclusion que les personnes requérantes d'asile ne devraient être exemptées des frais de santé que pendant les deux premiers mois de la procédure. Le ministère admet également dans sa lettre que cette interprétation a pour conséquence de priver les personnes requérantes d'asile de l'accès aux soins de santé. Les éclaircissements exigés explicitement par le ministère de l'intérieur au ministère de la santé n'avaient pas encore été fournis au moment de la publication du présent rapport.

Des décisions de tribunaux régionaux en la matière ont ainsi porté sur une affaire introduite à Rome par une personne reconnue comme réfugiée et sur une affaire introduite à Milan par une personne requérante d'asile³²². Dans le cas de Milan, le requérant d'asile a demandé le 10 janvier 2017 le renouvellement de son exemption E02 après le renouvellement de son permis de séjour pour personnes requérantes d'asile (six mois après avoir fait sa demande). Le 3 mai 2017, l'ASL a estimé qu'il ne faisait plus l'objet d'une exemption de l'obligation de contribuer aux frais, car il était « inoccupato » (économiquement inactif) et non « disoccupato » (au chômage). Le requérant d'asile a fait appel de cette décision devant le Tribunal de Milan et a perdu le 13 décembre 2017. Ce n'est qu'en deuxième instance – Cour d'appel, section du travail – que l'appel a obtenu gain de cause. Le 15 octobre 2018, près de deux ans après que le requérant d'asile a déposé la demande de renouvellement de son exemption, la décision finale de la Cour a déterminé qu'il ne devait pas y avoir de distinction entre les *inoccupati* et les *disoccupati* en matière d'accès à l'assistance sociale.

L'affaire à Rome était semblable, si ce n'est que le recourant était un réfugié reconnu. Le Tribunal de Rome a pris une décision similaire à celle de la Cour d'appel de Milan³²³. Un an plus tard, cependant, le même Tribunal a dû à nouveau se prononcer *exactement* sur la même question³²⁴.

³²¹ www.simmweb.it/archivio-sito/fileadmin/documenti/Simm_x_news/2016/2016.Risposta_ministero_interno.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²² Corte d'Appello di Milan, sentenza no. 1626/2018 del 22 ottobre 2018, pres. Picciau, xxx c. ATS Milan, ASST Fatebenefratelli, ASST Rhodense, disponible ici www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/Corte-dAppello-di-Milan-sentenza-22-ottobre-2018-pres.-Picciau-xxx-avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-ATS-Milan-ASST-Fatebenefratelli-ASST-Rhodense.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²³ Tribunale di Roma, sentenza no. 33627/16 R.Gen del 17 febbraio 2017, est. Pagliarini, XXX c. ASL Roma 1, disponible ici www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6073156.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²⁴ Tribunale di Roma, sentenza no. 40785/R.A.C.C. del 13 giugno 2018, XXX c. ASL Roma 1, disponible ici www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/06/Tribunale-di-Roma-13.06.2018-est.-Pangia-XXX-avv.to-Fachile-c.-Azienda-Sanitaria-Locale-di-Roma-avv.ti-Di-Gregorio-e-Molfo.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Ce qui précède montre que même au niveau de l'administration centrale (le ministère de l'intérieur) et au sein du pouvoir judiciaire, il est nécessaire de confirmer que les personnes requérantes d'asile et les personnes réfugiées reconnues – qui n'ont jamais participé au marché du travail italien – sont exemptées de l'obligation de contribuer au coût des services de santé qui leur sont rendus dans le cadre du système de santé italien SSN. La pratique reste donc ambiguë en ce qui concerne l'exemption de l'obligation de contribuer au coût des soins de santé.

En Toscane, par exemple, les personnes requérantes d'asile sont dispensés de payer le « ticket » au cours des **douze premiers mois** suivant la date de leur demande, tant qu'elles sont officiellement enregistrées au chômage auprès de l'agence locale pour l'emploi ou qu'elles reçoivent un salaire inférieur au seuil minimum d'exemption prévu pour les personnes de citoyenneté italienne. Le code utilisé pour cette exemption (pour les personnes requérantes d'asile) est E93, à savoir : « étrangers ayant demandé l'asile »³²⁵.

A Rome (ASL Roma 2), le code utilisé pour l'exemption des personnes requérantes d'asile est le E06 et, selon les informations mises à jour sur leur site Internet, cette exemption n'est valable que pour les **six premiers mois** suivant la date de la demande et n'est pas renouvelable³²⁶. C'est tout le contraire des décisions du Tribunal de Rome, analysées ci-dessus.

Les informations sur le site de l'autorité régionale des services de santé de la région des Marches reprennent les informations fournies par le ministère de la Santé, et présentent seulement quatre catégories d'exemption (E01-04). Par ailleurs, le site précise pour la dispense E02 que celle-ci est applicable aux *disoccupati*³²⁷. L'expression « *disoccupati* » est définie de la manière suivante sur le site internet : les *disoccupati* sont les personnes qui ont cessé de travailler et qui recherchent activement un nouvel emploi ; la définition précise en gras « les personnes qui n'ont jamais travaillé ne peuvent pas être considérées comme au chômage »³²⁸. Par conséquent, dans la région des Marches, il se peut que les personnes requérantes d'asile ne puissent bénéficier de l'exemption E02. Les intervenant-e-s qui travaillent dans le système d'accueil des Marches l'ont confirmé³²⁹.

Dans les régions italiennes où s'appliquent les exemptions générales énumérées par le ministère de la santé, la personne requérante d'asile doit, pour obtenir l'exemption E02, démontrer que, bien qu'elle soit autorisée à travailler, elle est au chômage. L'exemption est valable aussi longtemps qu'une personne est officiellement au chômage. Une personne étrangère qui est autorisée à travailler en Italie mais qui n'est pas employée et qui cherche activement un

³²⁵ Regione Toscana, Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale, (2017). «Esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria in favore dei cittadini stranieri richiedenti asilo politico», note régionale du 31 mai 2017.

³²⁶ «E 06: Cittadino di Stato non appartenenti all'U.E., richiedente protezione internazionale, limitatamente ad un periodo di 6 mesi dalla data di rilascio del permesso di soggiorno o cedolino o modulo C3 o attestato nominativo rilasciato dalla Questura», www.ASLroma2.it/index.php/home-7-distretto/uoc-cure-primarie, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²⁷ www.asur.marche.it/web/portal/esenzione-del-ticket?inheritRedirect=true, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²⁸ www.asur.marche.it/documents/20182/421586/Disoccupato.pdf/458ebbef-5f14-47ca-a051-278a29d12ffb, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³²⁹ www.cronachefermane.it/2018/10/20/per-i-migranti-lesenzione-dal-ticket-e-un-diritto-lo-sprar-contesta-le-scelte-di-regione-e-asur/223131/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

emploi doit s'inscrire au chômage auprès du Centre pour l'emploi local (*Centro per l'Impiego*) en suivant les mêmes procédures que les citoyennes et citoyens italiens. Cela entraîne divers problèmes.

Tout d'abord, la personne demandeuse d'emploi doit déclarer être immédiatement disponible à travailler en présentant au centre local pour l'emploi un document appelé DID (*dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*). Depuis décembre 2017, cette déclaration doit être faite en ligne, après quoi la personne doit se rendre personnellement au centre local pour l'emploi. La procédure en ligne est intimidante pour de nombreux citoyens italiens. Elle l'est encore plus pour les personnes requérantes d'asile qui ne connaissent pas la langue, car ils n'ont plus accès aux cours de langue dans les centres d'accueil. Par ailleurs, les procédures administratives en Italie sont très formelles et difficiles à comprendre pour les étrangers.

Deuxièmement, pour la déclaration en ligne et l'inscription au centre local pour l'emploi, une personne doit pouvoir attester son domicile officiel. Cette condition pose les mêmes problèmes que l'enregistrement d'un domicile³³⁰, tels qu'expliqués ci-dessus³³¹.

Ce qui précède montre clairement qu'en pratique, dans différentes régions d'Italie, il est parfois impossible pour les personnes requérantes d'asile ou titulaires d'un statut d'obtenir une exemption de l'obligation de payer une partie du coût des services de santé rendus dans le cadre du SSN. Si les personnes requérantes d'asile ou titulaires d'un statut ne bénéficient pas d'une telle exemption, elles sont tenues de payer le « ticket ». Or, même le plus petit montant à payer constituera un obstacle énorme à l'exécution de leur droit à l'égalité d'accès à des soins médicaux adéquats, conformément à l'article 6 de la Convention de Genève, à l'article 17, paragraphe 3, de la directive européenne sur les conditions d'accueil et à l'article 3 de la CEDH.

8.4 Autres obstacles à l'accès aux soins de santé.

Durant les entretiens, diverses organisations prestataires de services de santé pour personnes requérantes d'asile ont également fait état d'autres obstacles à l'accès aux soins.

- **La barrière de la langue** : un problème qui n'est pas nouveau, mais qui a été exacerbé par le décret Salvini est la barrière que représente la langue (et/ou la culture). Les services de médiation culturelle et linguistique dont les personnes requérantes d'asile peuvent bénéficier dans les centres d'accueil de premier niveau ayant (pratiquement) été réduit à néant par le nouveau *Capitolato*, celles-ci sont contraintes de se rendre chez le médecin généraliste auprès duquel elles ont été enregistrées par l'ASL locale sans bénéficier du soutien d'un traducteur/trice ou d'un médiateur/trice culturel-le. Il est donc très difficile pour les médecins généralistes de faire un diagnostic correct.
- **De longues listes d'attente** : les problèmes d'accès aux soins de santé évoqués par des organisations comprennent notamment de longues listes d'attente pour être adressé à un médecin spécialiste ou bénéficier d'une intervention médicale. Selon les

³³⁰ Voir les chapitres 8.2.1 et 8.2.2.

³³¹ www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

données de 2019, les délais pour une opération de la cataracte s'élèvent à quinze mois, à treize mois pour une mammographie, à douze mois pour une IRM, à dix mois pour un CAT scan et à neuf mois pour une échographie Doppler³³². L'attente pour le traitement d'un problème de santé qui n'est pas considéré comme prioritaire peut prendre plus d'un an³³³. Les patient-e-s qui dépendent des services de santé fournis dans le cadre du SSN seront contraint-e-s d'attendre ; celles et ceux qui peuvent se le permettre utilisent leurs ressources personnelles pour accéder à des soins de santé privés³³⁴.

- **Seuls les rapports médicaux du SSN** sont pris en compte : de plus, les structures du SSN n'acceptent en général que les rapports médicaux rédigés par le personnel médical interne. Les rapports médicaux fournis par les médecins employés par les services de santé nationaux d'autres pays européens ont tendance à être ignorés³³⁵. En particulier dans le cas des personnes renvoyées Dublin souffrant de problèmes de santé, cette pratique rallonge encore l'attente avant qu'un traitement approprié puisse débuter.

Enfin, certains types de services de santé sont pratiquement inaccessibles au sein du Service national de santé italien. Les soins de santé mentale en sont un exemple, comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous.

8.5 Soins de santé mentale

Le système italien de santé mentale a été complètement réformé en 1978³³⁶. La loi qui a alors été introduite a pour principe d'offrir un traitement équivalent aux patient-e-s souffrant de troubles mentaux qu'à ceux souffrant d'autres problèmes de santé. Les hôpitaux psychiatriques ont donc été fermés et les personnes souffrant de problèmes de santé mentale sont depuis traitées dans des services psychiatriques situés dans des hôpitaux généraux. Par ailleurs, ces services ne peuvent compter plus de quinze lits. En outre, le traitement est fourni sur une base volontaire, les admissions obligatoires n'étant possibles que si une intervention d'urgence est nécessaire, lorsque le patient refuse le traitement et lorsqu'un traitement alternatif (ouvert) n'est pas possible. De telles admissions obligatoires doivent être autorisées par le ou la maire et ne peuvent être effectuées que dans les services psychiatriques d'un hôpital général. Les effets négatifs de la nouvelle loi, qui a bloqué les investissements dans les soins

³³² Selon les données publiées par Sanita Informa, www.sanitainformazione.it/salute/liste-di-attesa-cittadinanzattiva-piano-nazionale/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³³³ Par exemple, pour certains traitements fournis par les structures sanitaires publiques dans le Val d'Aoste, les patient-e-s devaient attendre plus d'un an, www.ausl.vda.it/elementi/www2016/areaospedaliera/tda_inter-venti_2_quadrimestre_2019.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³³⁴ Comme le décrit également une lettre ouverte adressée au Ministre de la Santé par un médecin qui travaille également comme professeur à l'Université de Milan, www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/17/sanita-abbattere-le-liste-dattesa-e-possibile-lettera-aperta-alla-ministra-giulia-grillo/5259770/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³³⁵ Dans le cadre du Dublin Returnee Monitoring Project (DRMP) de l'OSAR, il a été démontré qu'une patiente suicidaire diagnostiquée avec état dépressif grave par une clinique universitaire en Suisse était contrainte de faire diagnostiquer son état par un médecin italien avant de pouvoir être traitée en Italie. Comme la liste d'attente pour être référée à un médecin spécialisé était trop longue, elle a dû faire appel à un psychiatre privé payant afin de faire diagnostiquer son état en Italie et d'avoir accès aux médicaments nécessaires.

³³⁶ Avec la loi n° 180/1978 (Legge 13 maggio 1978, no. 180, Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori).

de santé publics, se sont fait sentir sur la disponibilité des soins de santé mentale dans le système de santé public.

Selon des données récentes recueillies par l'OCDE et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Italie se classe loin derrière les autres pays du G7 en ce qui concerne les ressources humaines et les places disponibles dans les soins de santé mentale, comme le montre le graphique ci-dessous. La part des dépenses publiques de l'Italie dans le système de santé mentale est ainsi la plus faible³³⁷.

	Canada	France	Germany	Italy
Staff^a				
Psychiatrists working in mental health sector (per 100,000)	12.61	22.35	15.23	7.83
Nurses working in mental health sector (per 100 000)	65.0	86.21	56.06	19.28
Social workers working in mental health sector (per 100 000)	NA	3.83	NA	1.93
Psychologists working in mental health sector (per 100 000)	46.56	47.9	NA	2.58
Inpatient facilities^b				
Beds for mental health in general hospitals (per 100 000)	NA	22.72	41.08	10.95
Beds in community residential facilities (per 100 000)	NA	NA	NA	46.41
Beds in mental hospitals (per 100 000)	31.38	71.81	47.62	0
Outpatient facilities^b				
Mental health outpatient facilities (per 100,000)	NA	5.75	30.32	1.43
Day treatment facilities (per 100,000)	NA	3.50	0.61	1.34

Cette situation engendre des difficultés d'accès aux soins de santé mentale pour les patient-e-s en Italie, qu'il s'agisse de citoyen-ne-s italien-ne-s, de personnes requérantes d'asile ou de titulaires d'un statut de protection. Toutefois, l'accès est encore plus difficile pour les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut de protection pour les raisons énumérées dans ce rapport concernant l'accès aux soins de santé physique. Ces difficultés d'accès sont d'autant plus préoccupante que la plupart des personnes requérantes d'asile et des titulaires d'un statut de protection ont subi des traumatismes dans leur pays d'origine, sur les routes dangereuses qui les ont menés jusqu'en Europe et en raison des conditions d'accueil dans lesquelles elles vivent en attendant le traitement de leur demande d'asile³³⁸.

MSF a indiqué que 89% des voyageurs ont rapporté avoir vécu des expériences traumatisantes avant et pendant leur voyage jusqu'en Italie : certaines personnes ont été témoins de violences et de meurtres ou ont elles-mêmes été victimes d'agression sexuelle. Le Migration Policy Institute a observé que, une fois arrivés à destination, de nombreuses personnes migrantes étaient alors confrontées à la solitude, à l'ennui, à la peur d'être renvoyées et à des craintes quant à leur avenir, ce qui affecte les conditions de santé mentale alors que la procédure d'asile s'éternise³³⁹.

³³⁷ Barbui, C., Papola, D. & Saraceno, B. Quarante ans sans hôpitaux psychiatriques en Italie. *Int J Ment Health Syst* 12, 43 (2018).

³³⁸ Migration Policy Institute, *Life After Trauma : The Mental-Health Needs of Asylum Seekers in Europe*, 30 janvier 2018, disponible sur www.migrationpolicy.org/article/life-after-trauma-mental-health-needs-asylum-seekers-europe, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³³⁹ <https://pulitzercenter.org/reporting/italian-communities-combatting-hidden-struggles>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

Les besoins en soins de santé mentale des personnes requérantes d'asile, des titulaire d'un statut et des personnes sans statut en Italie sont élevés. Or, l'accès à des services adéquats est très problématique.

Au cours d'une interview avec MEDU, un des médecins exerçant à Rome dans une clinique médicale mobile (bus) offrant des services de santé aux personnes migrantes sans enregistrement auprès du SSN ou du STP, a confirmé que, bien que le nombre de personnes bénéficiant de leurs services soit resté stable au cours des deux dernières années, leurs profils ont changé. Auparavant, il s'agissait surtout de personnes en transit, à savoir de personnes requérantes d'asile arrivées en Italie mais qui espéraient atteindre un autre pays européen. Ces types de personnes ne nécessitent que des soins de base avant de poursuivre leur route. Actuellement, la plupart des personnes bénéficiant des services MEDU sont des sans-abris de longue date, titulaires d'une protection et vivant en Italie depuis plusieurs années ou des personnes renvoyées Dublin passées à travers les mailles du système d'accueil après leur renvoi en Italie. De plus, ces patient-e-s présentent des problèmes de santé physique et mentale plus graves qu'auparavant.

Selon MEDU, considérées comme un danger pour elles-mêmes et pour la population, de nombreuses personnes vivant dans la rue et souffrant de problèmes de santé mentale ont séjourné dans le service psychiatrique d'un hôpital général. Dans de tels cas, la police les appréhende dans la rue et les adresse à un service psychiatrique pour un séjour obligatoire, qui peut durer jusqu'à quatorze jours. Le séjour obligatoire dans un service psychiatrique ne peut être prolongé au-delà de quatorze jours, les personnes devant donc être libérées par la suite. Le placement dans un centre de réhabilitation (où les patient-e-s externes sont normalement transférés après un séjour obligatoire dans un service psychiatrique) implique des coûts extrêmement élevés qui sont à la charge de l'État (250'000 euros par an selon Caritas Farsi Prossimo) et les places sont rares. En théorie, les centres SIPROIMI constitueraient la seule alternative d'hébergement pour ces personnes, une fois sorties du service psychiatrique. Les centres SIPROIMI disposent en effet de places pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale³⁴⁰. Cependant, le nombre de projets SIPROIMI offrant des services aux personnes ayant des problèmes de santé mentale est également limité³⁴¹ et, plus important encore, ces centres SIPROIMI ne sont pas adaptés pour offrir des services aux personnes qui présentent de graves problèmes de santé mentale. C'est pourquoi ces centres refusent souvent les patient-e-s provenant d'un service psychiatrique³⁴². Ainsi, les personnes requérantes d'asile, les titulaires d'un statut de protection et les autres personnes migrantes qui ont séjourné dans le service psychiatrique d'un hôpital sont souvent libérés sans que ne leur soient fournies d'autres solutions d'hospitalisation ou de soins en consultation. Ces personnes se retrouvent dans la rue, où elles dépendent des services de soins fournis par des organisations non gouvernementales telles que MEDU, qui disposent de capacités limitées.

³⁴⁰ L'hébergement des étrangers ayant des problèmes de santé mentale est un (nouveau) service qui est désormais assuré par le SIPROIMI. Le nombre de places auxquelles sont fournis ces services est cependant extrêmement faible.

³⁴¹ Selon les chiffres officiels du service central SIPROIMI, 47 des 844 projets offrent des places pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale, soit un total de 625 places pour toute l'Italie.

³⁴² Interview Servizio Centrale Rome, 9 septembre 2019.

Les personnes requérantes d'asile, les titulaires d'un statut et les personnes migrantes en situation irrégulière présentant de graves problèmes de santé mentale se retrouvent souvent dans la rue après avoir séjourné dans un service psychiatrique, leur cas étant jugé trop grave pour le système d'accueil régulier.

Si les problèmes d'accès aux services de santé mentale pour les personnes requérantes d'asile, les titulaires d'un statut de protection et les personnes sans statut en Italie existent depuis plusieurs années³⁴³, les récents développements ont rendu la situation encore plus difficile. Avec l'introduction du décret Salvini et du nouveau *Capitolato*, le budget dévolu aux soins de santé physique et mentale dans les CAS a encore été réduit. Les personnes requérantes d'asile placées dans les centres d'accueil régis par le nouveau *Capitolato* ne bénéficient des services d'une travailleuse ou d'un travailleur social que pendant quinze minutes par mois en moyenne (plus le centre est grand, moins la travailleuse ou le travailleur social peut passer de minutes avec la personne requérante d'asile). Les médecins ne peuvent elles et eux aussi consacrer que quinze minutes par mois par personnes requérante.

Sous le nouveau *Capitolato*, les CAS n'ont plus besoin d'employer des psychiatres ou des psychologues.

La réduction du temps que le personnel des centres d'accueil peut consacrer à chaque requérant-e-s d'asile accueilli-e a entraîné une diminution flagrante du nombre de transferts de ces centres d'accueil vers les établissements de santé mentale et vers les centres de réadaptation pour victimes de torture.

Il est donc très rare que des problèmes de santé mentale soient diagnostiqués chez une personne requérante d'asile et que des besoins particuliers soient reconnus par les structures du centre³⁴⁴. Cela concerne non seulement les patient-e-s souffrant de problèmes de santé mentale légers, mais aussi les personnes requérantes d'asile qui ont été victimes de torture, de trafic d'êtres humains ou d'autres expériences gravement traumatisantes et dont le bien-être ne peut être garanti sans une prise en charge médicale immédiate et appropriée. Pour ces patient-e-s, l'entretien avec la Commission territoriale (qui, malgré la diminution du nombre d'arrivées en Italie, prend encore des mois au minimum avant de les convoquer) constitue le dernier espoir : ils espèrent en effet que celle-ci les orientera vers une ONG qui fournisse des soins professionnels de santé mentale et qui ait la capacité de les prendre en charge. Cependant, jusqu'à leur entretien à la Commission territoriale, ils seront toujours hébergés dans les centres d'accueil ordinaires, où il n'y a pratiquement pas de soins de santé mentale à leur disposition.

L'une des activités de MSF à Rome a consisté à participer à la gestion d'un Centre de réhabilitation pour victimes de torture, en collaboration avec *Medici Contro la Tortura* (Médecins contre la torture) et ASGI³⁴⁵. Malheureusement, MSF ne participera pas à ce programme au-delà de 2019, les ressources du Centre ayant été réduites. La délégation de l'OSAR ne sait pas si et dans quelle mesure le Centre continuera à offrir des services aux victimes de torture. Lorsque MSF participait à la gestion du centre de réadaptation, les patient-e-s étaient souvent

³⁴³ Voir le rapport OSAR 2016 sur les conditions d'accueil en Italie.

³⁴⁴ OMS, Rapport sur la santé des personnes réfugiées et migrantes dans la Région Europe de l'OMS, page 54.

³⁴⁵ www.msf.org/international-activity-report-2018/italy, dernière consultation le 3 janvier 2020.

orientés vers le centre par les travailleuses et travailleurs sociaux, le personnel de santé mentale et/ou les médecins employés par les centres de premier accueil. Après l'entrée en vigueur du décret Salvini et du nouveau *Capitolato*, le nombre de cas qui leur ont été transmis par le personnel des centres d'accueil a diminué.

Certaines ONG offrent des programmes afin de combler le vide laissé par l'État en ce qui concerne le soutien apporté aux personnes ayant des besoins psychologiques ou psychiatriques. Il faut souligner que ces programmes alternatifs ne peuvent répondre à la demande toujours croissante de services. Ci-dessous les exemples de Rome et de Milan :

A Milan, le centre Naga-Har, géré par l'organisation **Naga**, emploie divers professionnel-le-s bénévoles, notamment des psychologues, des médecins, des médiatrices et médiateurs culturels, des art-thérapeutes³⁴⁶. La coopérative **Terrenuove** offre elle aussi des services de conseil psychologique et d'ethno-psychiatrie aux personnes migrantes. Ces dernières années, ce service a surtout été utilisé par les personnes réfugiées et requérantes d'asile³⁴⁷.

SaMiFo (*Salute Migranti Forzati*) est un projet commun géré à Rome par le Service national de santé et le Centro Astalli. SaMiFo fait office de service régional de référence, en soutenant les centres d'accueil de la région qui ont des difficultés à trouver une assistance efficace dans les structures sanitaires officielles actives sur leur territoire, en particulier pour les cas les plus complexes. Il offre des soins médicaux généraux et spécialisés aux personnes requérantes d'asile et aux bénéficiaires de protection ainsi qu'un traitement psychiatrique dans un établissement de soins ambulatoires à Rome. Pour avoir accès au traitement, une personne doit déjà être enregistrée auprès du système public de soins de santé SSN³⁴⁸. En 2018, SaMiFo a fourni des services de santé à 2 292 personnes, dont 241 en soins psychiatriques et 105 en soins psychologiques.³⁴⁹ Au second semestre 2018, SaMiFo a enregistré une difficulté croissante à assurer une prise en charge adéquate des personnes requérantes d'asile, en raison du décret Salvini, qui a accru l'insécurité juridique et continue de poser de nombreux obstacles bureaucratiques au renouvellement des permis de séjour, avec pour conséquence l'affaiblissement des droits sociaux, notamment du droit aux soins de santé³⁵⁰.

La demande en services de soins de santé mentale en dehors du cadre des services de santé réguliers, tels que ceux fournis par SaMiFo, MSF, Caritas, Naga, MEDU et d'autres organisations, dépasse la capacité de ces organisations et, malgré ces services, de nombreuses personnes requérantes d'asile, de titulaires de statut et de migrant-e-s irréguliers/ères passent encore entre les mailles du système de soins de santé mentale. En outre, il convient de souligner que les programmes tels que les exemples donnés sont principalement situés dans les grandes villes comme Rome et Milan, les localités plus éloignées ne disposant pas de telles offres.

³⁴⁶ www.naga.it/index.php/centro-har.html, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁴⁷ www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁴⁸ Centro Astalli / SaMiFo, informations fournies par e-mail, 7 août 2016.

³⁴⁹ Centro Astalli, statistiques SaMiFo, <https://centroastalli.it/servizi/progetto-samifo/statistiche/>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁵⁰ <https://centroastalli.it/servizi/progetto-samifo/>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

8.6 Soins de santé sexuelle et reproductive

Plusieurs études et organisations internationales ont souligné que les migrant-e-s d'Afrique subsaharienne courent un risque élevé de subir des violences sexuelles et que de nombreuses femmes sont contraintes de se prostituer pour payer leur migration ou sont soumises à une exploitation sexuelle brutale et à la torture pendant leur voyage³⁵¹. Dans les camps de réfugiés, les femmes ont donc besoin de meilleurs services de santé génésique et de services psychosociaux. Il incombe aux États de proposer des traitements abortifs sûrs aux femmes qui le souhaitent parce qu'elles sont tombées enceintes à la suite d'un viol ou d'autres formes de violence sexuelle. Les victimes de violence sexuelle devraient en outre bénéficier de soins ethno-psychiatriques adéquats contre les troubles de stress post-traumatique. Ces soins amélioreront la santé et les droits humains des femmes et sauveront des vies³⁵².

La santé et les droits sexuels et reproductifs se situent à l'intersection du système de soins de santé et du système juridique et moral d'un pays. En outre, ils constituent également des éléments intrinsèques des droits humains. Il est donc impératif que l'État adopte des actions efficaces pour garantir la santé et les droits sexuels et reproductifs³⁵³.

La réalisation du droit à la santé sexuelle et reproductive exige en outre que les États assurent l'accès universel à toutes les femmes, y compris aux groupes de femmes marginalisées, à toute la gamme des soins de santé sexuelle et reproductive dont elles ont besoin. Ces soins comprennent, sans s'y limiter, les soins de santé maternelle, les traitements abortifs sans risques, les méthodes modernes de contraception, les soins de santé sexuelle et reproductive adaptés aux jeunes et les services de santé liés à la prévention, au diagnostic et au traitement de la stérilité, des cancers génésiques, des infections sexuellement transmissibles et du VIH/SIDA³⁵⁴.

Les soins de santé maternelle en Italie sont considérés comme des soins de santé de base et sont fournis aux migrantes enregistrées auprès du SSN ou en tant que STP. Il n'en va pas de même des soins en cas d'avortement. Même si l'avortement – dans certaines limites légales – est légal en Italie, de nombreuses femmes ne sont pas en mesure de trouver de médecin ou d'hôpital disposé à leur fournir les traitements abortifs légaux auxquels elles ont droit. D'autres sont confrontées à des retards si importants dans l'accès aux services de santé qu'elles finissent par se retrouver en dehors des délais légaux pour bénéficier des traitements abortifs. Les rapports indiquent qu'environ 70% (dans certaines régions même 90% !) ³⁵⁵ des professionnel-le-s de la santé refusent de fournir des soins abortifs.

MSF et MEDU ont signalé qu'il est encore plus difficile pour les migrantes, qu'elles soient en situation régulière ou non, de trouver un-e professionnel-le prêt-e à pratiquer un avortement légal, car les praticien-ne-s craignent de subir des menaces de la part de la communauté

³⁵¹ Piscitelli, Iadicicco, e.a. Italy's battle to identify dead migrants, *Lancet Glob Health*. 2016 ; 4 : page 512.

³⁵² Goldenberg, Trafficking, migration, and health : complexities and future directions, *Lancet Glob Health*. 2015 ; 3 : p118 et suiv.

³⁵³ Conseil de l'Europe, Women's sexual and reproductive health and rights in Europe, December 2017.

³⁵⁴ Idem, page 49.

³⁵⁵ Parlement européen, Sexual and reproductive health rights and the implication of conscientious objection, octobre 2018, p. 11 et 12.

ethnique de la femme. Par conséquent, de nombreuses femmes requérantes d'asile ou titulaires d'un statut en Italie qui ont été victimes de violences sexuelles ou qui sont tombées enceintes contre leur gré n'ont pratiquement aucune possibilité d'interrompre leur grossesse.

En Italie, en outre, les contraceptifs d'urgence ne sont accessibles que dans les bureaux locaux de planning familial. Comme les régions ont un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la détermination des critères de programmation, de fonctionnement, de gestion et de contrôle des services de planning familial³⁵⁶, l'accès aux méthodes contraceptives modernes en Italie varie d'une région à l'autre. Cela signifie que certaines régions disposent de services avancés de conseil en matière de contraception et de planning familial – Emilia Romagna, Piémont, Lombardie et Pouilles – mais que d'autres ne disposent d'aucun programme³⁵⁷, l'accès aux contraceptifs (d'urgence) dans ces régions posant problème. Les pilules contraceptives peuvent être prescrites par les médecins généralistes et les pharmacies peuvent les distribuer gratuitement, pour autant que la personne qui a reçu l'ordonnance est inscrite au SSN et est exemptée de l'obligation de payer les frais de santé. Les autres contraceptifs devront être pris en charge par la personne qui les utilise.

Les soins de santé sexuelle et reproductive pour les femmes migrantes en situation régulière ou irrégulière en Italie posent problèmes et ne sont pas conformes aux dispositions pertinentes du droit international et européen.

8.7 Relation entre les conditions d'hébergement et la santé

Les conditions d'hébergement d'une personne ont un impact majeur sur sa santé et le succès du traitement médical. Les problèmes de santé, sociaux et juridiques sont liés entre eux. Il est donc important de clarifier d'abord la situation de l'hébergement. Les personnes nécessitant un traitement doivent recevoir une place dans une maison ou un centre d'hébergement, sans quoi il est impossible de garantir un traitement pertinent et ciblé³⁵⁸. Le *Centro Astalli* avait d'ailleurs confirmé cette condition lors de la dernière mission d'enquête de l'OSAR : vivre dans la rue porte atteinte à la santé d'une personne. Il est impossible de fournir un traitement approprié de santé mentale dans ces circonstances. Le *Centro Astalli* donnait comme exemple le cas d'une personne traumatisée souffrant de troubles du sommeil : si la personne doit dormir dans la rue, le médecin ne peut alors lui prescrire de somnifères puissants qui altéreraient ses réflexes et limiteraient sa capacité à réagir aux situations de danger. En d'autres termes, le traitement doit être adapté à la situation de vie de la personne. Dans de tels cas, aucun traitement approprié et curatif ne peut être garanti, seuls les symptômes peuvent être soulagés³⁵⁹. Les gens qui passent leur journée à chercher de quoi manger et où dormir n'ont pas le temps de s'occuper de leur santé mentale.

Il existe un risque de *difficultés post-migratoires*, c'est-à-dire que les personnes vivent un nouveau traumatisme après le terme de leur traitement. La re-traumatisation peut avoir de

³⁵⁶ Article 2 de la loi no. 405/1975 (Legge 29 luglio 1975 no. 405, Istituzione dei consultori familiari).

³⁵⁷ www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/11/contraccezione-in-italia-e-ancora-un-lusso-gratis-solo-in-4-regioni-nostante-la-legge-lo-stato-rinuncia-a-risparmi/4537590/, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁵⁸ Entretien avec MEDU, 10 septembre 2019.

³⁵⁹ Entretien avec MEDU, 10 septembre 2019.

nombreuses causes différentes. La fin du traitement coïncidant également avec l'obligation de quitter l'établissement, le risque est encore plus élevé³⁶⁰.

8.8 Conclusion

Alors que les personnes requérantes d'asile, les personnes ayant un statut de protection et les migrant-e-s en situation irrégulière ont accès aux traitements d'urgence en Italie, l'accès aux autres services de santé est rendu difficile en raison des obstacles administratifs, des barrières de la langue et du manque d'informations. Les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut peuvent ne pas être en mesure de s'inscrire au système national de santé italien (SSN). De plus, même inscrites, les personnes peuvent être tenues de payer une contribution aux services de santé et aux médicaments prescrits par le personnel SSN.

Il n'y a pas assez de structures d'accueil adéquates pour les personnes souffrant de problèmes de santé et trop peu d'options de traitement adéquates et d'hébergements disponibles pour les personnes souffrant de maladies mentales en particulier. Ces personnes courent un risque élevé de passer à travers les mailles du système d'accueil et de se retrouver à la rue ou de passer la nuit dans un hébergement d'urgence. Un traitement approprié, et partant une guérison, sont impossibles dans ces circonstances. En Italie, la vie des personnes requérantes d'asile ou titulaires d'un statut ayant des problèmes de santé (mentale) est donc extrêmement précaire.

9 Situation des personnes vulnérables

9.1 Cadre européen

La refonte de la directive sur les procédures d'asile et la refonte de la directive sur les conditions d'accueil³⁶¹ reconnaissent que les personnes requérantes d'asile vulnérables³⁶² nécessitent des garanties procédurales spéciales et ont des besoins particuliers en matière d'accueil. Dans la pratique, cela signifie que les États membres devraient veiller à ce que les personnes vulnérables se voient toujours accorder un soutien adéquat afin de « créer les conditions requises pour qu'ils aient effectivement accès aux procédures et pour qu'ils puissent présenter les éléments nécessaires pour étayer leur demande de protection internationale³⁶³ ». En outre, il convient que ces personnes soient hébergées (aussi vite que possible) dans des installations qui tiennent compte de façon adéquate de leur vulnérabilité et qu'elles puissent bénéficier d'une assistance médicale appropriée. A cet effet, l'art. 24 par. 1 de la

³⁶⁰ Entretien avec MSF Fuori Campo, 11 septembre 2019.

³⁶¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

³⁶² Il convient toutefois de rappeler que selon la CrEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, les personnes requérantes d'asile en général appartiennent à « un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »; CrEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête no 30696/09.

³⁶³ Directive 2013/22, §29.

directive sur les procédures (refonte) impose aux États membres d'évaluer dans un délai raisonnable après la présentation d'une demande si la ou le requérant nécessite des garanties procédurales spéciales.

9.2 Cadre italien

Le décret législatif 25/2008³⁶⁴ énumère certains groupes de requérant-e-s d'asile qui sont considérés comme étant vulnérables. Il s'agit notamment des mineurs (accompagnés et non accompagnés), des victimes de torture, des victimes de la traite, des victimes de mutilations génitales féminines (MGF) et des personnes souffrant de problèmes de santé (mentale ou physique). Cependant, la loi italienne ne comprend aucune disposition spécifique pour l'identification des personnes vulnérables, ni pour l'évaluation de leurs besoins particuliers. On ne peut guère attendre des fonctionnaires de la *Questura* en charge de l'enregistrement des demandes de protection internationale qu'ils détectent des vulnérabilités³⁶⁵.

En l'absence de mécanismes d'identification formels, le rôle des organisations de la société civile est central pour la reconnaissance des vulnérabilités. Toutefois, l'absence de dispositions législatives coordonnant et hiérarchisant les activités des différents acteurs peut néanmoins entraver la reconnaissance et l'accompagnement des personnes requérantes d'asile vulnérables³⁶⁶. Par ailleurs, la limitation du rôle des ONG dans l'hébergement des personnes requérantes d'asile découlant du nouveau *Capitolato* (voir chapitre 4.5.2) restreint les chances d'identification des vulnérabilités par les ONG.

9.3 Cadre italien sur l'hébergement des requérant-e-s d'asile vulnérables

Le décret 142/2015³⁶⁷ stipule clairement que la situation spécifique des personnes requérantes d'asile vulnérables doit être prise en compte lors de l'organisation de leur hébergement. Le même décret prévoit l'accès à un traitement médical et psychologique adéquat.

Le cadre juridique actuel concernant l'accueil et l'hébergement des personnes requérantes d'asile est expliqué en détail dans le chapitre 4.5. Ce chapitre donne un aperçu des problèmes spécifiques concernant l'hébergement de certaines catégories de requérant-e-s d'asile vulnérables et de bénéficiaires de la protection, en accordant une attention particulière aux victimes de la traite des êtres humains (VTH).

³⁶⁴ Décret législatif 25/2008 «Mise en œuvre de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres», article h-bis) «persone vulnerabili»: minori; minori non accompagnati; disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali; persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali».

³⁶⁵ AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017, p. 24, www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf.

³⁶⁶ De plus amples informations peuvent être trouvées par exemple dans le rapport AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017 (voir note ci-dessus) ainsi que dans AIDA Country Report: Italy, dernière mise à jour en avril 2019.

³⁶⁷ Décret législatif 142/2015.

9.4 Cas spécifique des victimes de la traite des êtres humains

En vertu du Protocole de Palerme³⁶⁸ et de la Convention contre la traite des êtres humains³⁶⁹, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes aux fins d'exploitation constituent une traite. Les chapitres suivants se concentrent spécifiquement sur les femmes victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, en raison de sa pertinence actuelle dans le contexte italien³⁷⁰.

9.4.1 Cadre juridique

Conformément à l'art. 18 de la loi consolidée sur l'immigration no 286/98, deux voies s'offrent aux victimes de la traite des personnes pour obtenir un statut légal.

Selon la première voie (voie sociale), les services sociaux, les ONG spécialisées ou la victime elle-même présentent une situation d'exploitation et d'abus. La victime accepte alors de s'inscrire à un programme de récupération et de réadaptation, qui l'oblige à rompre tout lien avec son réseau de trafiquants/d'exploitation. En revanche, la victime n'est pas nécessairement tenue de porter plainte contre ses agresseurs. L'ONG qui prend en charge le dossier de la victime dépose alors une demande auprès de la *Questura* locale pour l'octroi d'un permis au sens de «l'article 18». Une telle autorisation est généralement délivrée pour six mois, renouvelable, et convertible en un permis de travail normal.

La seconde voie est très similaire, mais dans ce cas, la situation juridique de la victime est étroitement liée à la procédure pénale. Selon la version dite «judiciaire» de l'art. 18, le procureur demande un permis pour la VTH si elle accepte de témoigner contre son réseau de trafiquants. Encore une fois, la victime doit suivre un programme de réadaptation pour se distancier de son réseau d'exploitation; le permis est généralement valable pour une période de six mois, renouvelable en fonction de la durée de la procédure pénale; il est convertible en une autorisation de travail ordinaire.

La disposition de l'art. 18 de la loi consolidée sur l'immigration a été saluée à l'époque comme une étape importante vers une meilleure protection des VTH – en particulier parce qu'il s'agissait de l'une des premières dispositions européennes sur le sujet qui permettait effectivement à la victime d'avoir un permis sans devoir nécessairement participer à la procédure pénale. Cependant, la mise en œuvre actuelle de ces dispositions est loin d'être satisfaisante. Le rapport du GRETA souligne que le nombre de permis accordés en vertu de l'art. 18 ayant été délivrés au cours des dernières années est bien inférieur au nombre de victimes éventuelles signalées³⁷¹. Cela est probablement dû aux difficultés importantes rencontrées par les autorités lors de l'identification d'une potentielle VTH, dont nous discuterons en détail ci-dessous.

³⁶⁸ Nations Unies, Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000.

³⁶⁹ Conseil de l'Europe, Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005.

³⁷⁰ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, pp. 21-26, notamment §100 et §101.

³⁷¹ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, §199.

Les ONG locales relèvent également que l'interprétation de l'art. 18 faites par certains procureurs est extrêmement stricte et annule dans la pratique la portée et les effets de la «voie sociale»³⁷². En outre, une VTH dans l'attente d'un permis au titre de l'art. 18 ne bénéficie d'aucune autorisation provisoire durant l'attente, ce qui implique qu'elle peut rester sans statut (et donc vulnérable) jusqu'à ce qu'elle soit reconnue comme une VTH.

9.4.2 VTH dans la procédure d'asile : identification

Conformément à la Convention européenne contre la traite, chaque Partie «s'assure que ses autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées [...] dans l'identification des victimes [de la traite], et dans le soutien à ces dernières»³⁷³. L'identification à un stade précoce de potentielles VTH dans la procédure d'asile est cruciale afin de leur accorder les meilleures conditions possibles pour présenter correctement leur demande d'asile, et pour les protéger de toute exploitation ultérieure ou du risque de nouvelle traite. Etant donné que la procédure d'asile italienne ne comprend pas de dépistage général des vulnérabilités, comme décrit précédemment, l'Italie ne respecte donc pas ses obligations au titre de la Convention.

Conscient de cette lacune, un comité directeur (*Cabina di regia*) a été constitué en 2016, lequel est censé servir de « forum national interinstitutionnel pour la planification, la mise en œuvre et le financement des mesures de lutte contre la traite des personnes dans le cadre du plan d'action national ». Quatre groupes de travail formés au sein du comité directeur ont pour mission de mettre en œuvre différents aspects du plan d'action national «traitant respectivement de la prévention, de la protection, de la coopération et de la coordination entre le système de protection des personnes requérantes d'asile et le système de protection des victimes de la traite». Suite aux élections générales de 2018, il y a eu de nombreux changements de membres au sein du comité directeur, et ses activités semblent avoir considérablement ralenti³⁷⁴. Dans l'intervalle, le plan d'action national est arrivé à échéance et rien n'a encore été établi, bien que des discussions soient en cours pour en créer un nouveau. C'est une source de préoccupation, car le manque de supervision nationale pour les défis liés à l'identification et à la protection des VTH (que ce soit dans la procédure d'asile ou non) empêche les autorités de lutter efficacement contre le phénomène³⁷⁵.

Des ONG de lutte contre la traite existent dans la majorité des régions italiennes³⁷⁶. Jusqu'à présent, ces ONG recevaient des personnes pour la plupart orientées vers leurs programmes par leur propre personnel engagé dans des missions de prévention et de monitoring sur le terrain (par exemple, l'interception de femmes qui se prostituent dans la rue). Parfois, des victimes se manifestent spontanément. Très peu de personnes sont en revanche référées par les forces de police locales. Par conséquent, cela implique qu'il est peu probable que la

³⁷² Entretien avec Be Free, 10 septembre 2019.

³⁷³ Art. 10 de la Convention européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains.

³⁷⁴ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, §32.

³⁷⁵ Entretien avec Be Free, 10 septembre 2019.

³⁷⁶ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, §33.

personne ait accès à un logement approprié au début de la procédure d'asile, avec des conséquences importantes sur sa sécurité et son intégrité personnelle³⁷⁷. Au contraire, des ONG ont signalé que, dans certains cas, les forces de police amenaient des possibles VTH interceptées dans la rue directement au CPR (*Centri di Permanenza per il Rimpatrio*, ou «centre de renvoi»)³⁷⁸. Lorsqu'elles sont déposées dans un CPR, les demandes d'asile font l'objet d'une procédure accélérée³⁷⁹. Cela complique encore davantage l'apport du soutien nécessaire à ces VTH.

Les lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite parmi les personnes sollicitant une protection internationale et les procédures de référence ont été publiées en 2017³⁸⁰. Préparées par le ministère de l'intérieur avec le soutien du HCR, ces lignes directrices sont spécifiquement conçues pour les Commissions territoriales chargées d'examiner les demandes de protection internationale. Elles fournissent aux fonctionnaires des checklists et des POS (procédures opérationnelles standard) détaillées visant à rationaliser l'identification et la protection des potentielles VTH. En outre, elles prévoient que si la Commission territoriale estime que la ou le requérant peut éventuellement être une VTH, la procédure d'asile peut être bloquée jusqu'à quatre mois: durant cette période, la potentielle VTH est renvoyée auprès d'une ONG locale spécialisée. Après avoir mené des entretiens avec la victime présumée, l'organisation spécialisée prépare un rapport à l'attention de la Commission territoriale, qui détaille l'évaluation par l'ONG de la requête de la VTH et de sa pertinence au regard de la demande de protection internationale. Les deux procédures de protection peuvent se poursuivre en parallèle, c'est-à-dire qu'une personne identifiée et assistée comme une victime de la traite peut obtenir une protection internationale.

Les ONG et les employé-e-s des Commissions territoriales ont indiqué que la publication des lignes directrices et la formation dispensée au personnel ont eu un impact positif sur la collaboration entre lesdites Commissions et les ONG locales, et que le nombre de renvois émanant des Commissions territoriales a augmenté. S'il s'agit assurément d'une bonne nouvelle, il convient toutefois de relever certains points critiques. Premièrement, étant donné que la formation reçue par les Commissions territoriales locales varie, il en va de même de la connaissance et de l'application des lignes directrices, avec des différences remarquées sur l'ensemble du territoire national³⁸¹. Deuxièmement, alors que le nombre de cas référés par les Commissions territoriales a augmenté, tel n'est pas le cas du financement et des ressources disponibles pour les ONG locales qui soutiennent les victimes potentielles. Cela signifie en conséquence que ces ONG n'ont parfois pas la capacité d'assister correctement toutes les VTH qui leur ont été renvoyées³⁸². Dernier point, mais non des moindres, le fait que dans la plupart des cas les VHT soient identifiés au stade de la procédure d'asile lors de

³⁷⁷ Pour de plus amples détails relatifs à l'hébergement des VTH, voir le chapitre 9.4.3.

³⁷⁸ Entretien avec Differenza Donna, *Prendere il volo*, 9 septembre 2019.

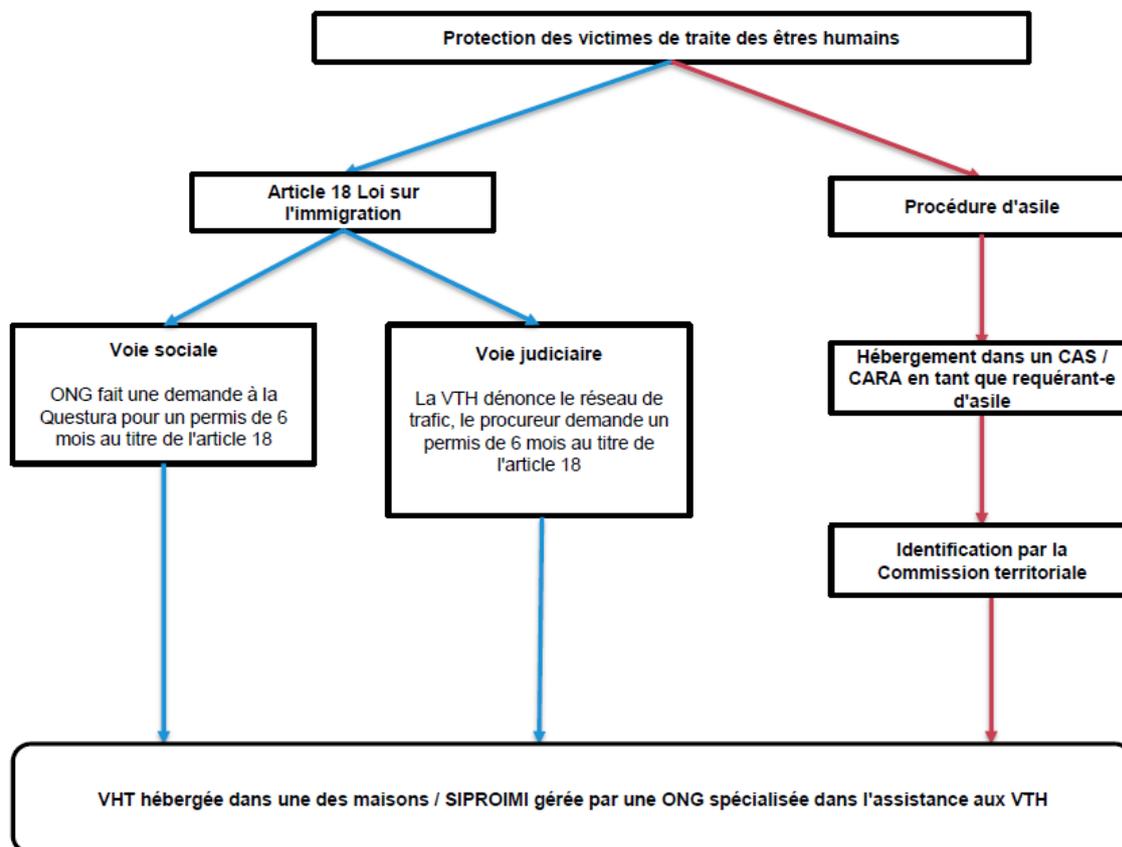
³⁷⁹ Décret législatif 25/2008, art. 28 al. 2.

³⁸⁰ Ministero dell'Interno e UNHCR, L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral – Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, août 2017, www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf.

³⁸¹ Entretien avec Be Free, 10 septembre 2019.

³⁸² GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, p. 66, §284.

laquelle la ou le requérant se trouve devant la Commission territoriale signifie, dans le contexte général de la procédure d'asile italienne, que la victime a passé beaucoup de temps³⁸³ sans être identifiée, et donc sans avoir accès aux conditions d'accueil adéquates.



9.4.3 VTH dans la procédure d'asile : hébergement

Etant donné que les personnes requérantes d'asile ne peuvent plus accéder au système SIPROIMI, les VTH sont placées dans les centres d'hébergement de premier accueil (CAS, CARA) jusqu'au moment de leur identification.

Les conditions dans les CAS et les CARA – en particulier ceux qui fonctionnent sous le nouveau *Capitolato*³⁸⁴ – ont un effet négatif sur les VTH. Les ONG interrogées ont observé qu'il arrive souvent que les VTH quittent les centres de premier accueil durant la nuit pour se prostituer, ne revenant que le matin, sans que personne ne remette cela en question³⁸⁵. Pire encore, la traite et la traite secondaire se produisent à l'intérieur même des centres, où des

³⁸³ En fonction de l'arriéré des demandes d'asile en souffrance et du nombre de nouvelles demandes présentées, le temps qu'une personne doit attendre pour un entretien devant la Commission territoriale serait de 6 à 18 mois, selon les estimations des partenaires interrogés.

³⁸⁴ Voir le chapitre 4 de ce rapport.

³⁸⁵ Entretien avec Differenza Donna, Prendere il volo, 9 septembre 2019.

jeunes filles et femmes sont recrutées, sans contrôle ni supervision. Des cas d'abus sexuels et même de viols dans les centres ont également été signalés. Le niveau d'assistance et de soutien qui peut être apporté aux victimes de la traite au sein de ces centres collectifs n'est en aucune façon adapté à leur vulnérabilité³⁸⁶.

9.4.4 VTH dans la procédure d'asile : le cas particulier des transferts Dublin

Comme discuté dans le chapitre 4 de ce rapport, si une VTH requérante d'asile quitte un centre d'accueil (CAS/CARA) sans notification préalable pendant plus de 72h³⁸⁷, elle perd son droit à l'hébergement, et n'aura plus accès à un logement dans un des centres dans le cas de figure où elle serait renvoyée en Italie au titre du Règlement Dublin. S'il est vrai que la décision administrative qui exclut la personne de l'hébergement (*revoca*) peut être attaquée devant le tribunal administratif local, de telles procédures sont coûteuses et très techniques, donc pas du tout accessibles aux personnes démunies, sans le sou, ne connaissant pas la langue et sans réseau de soutien. En pratique, cela signifie que la personne est livrée à elle-même.

Les ONG actives aux aéroports ne disposent pas des connaissances relatives à la vulnérabilité particulière des VTH, et elles ne sont pas au courant, dans la pratique, si la personne qui arrive avec une décision Dublin est une VTH. Ainsi, les VTH potentielles qui sont renvoyées en Italie ont très peu de chances de recevoir des conseils ou un soutien de quelque nature que ce soit, et donc d'être correctement placées et prises en charge³⁸⁸.

9.4.5 Conclusion

Les victimes de la traite des êtres humains dans la procédure d'asile en Italie sont pour la plupart identifiées comme telles seulement lorsqu'elles sont interrogées par la *Commissione Territoriale*. A partir du dépôt de leur demande d'asile jusqu'au moment où elles sont identifiées par la Commission territoriale – et subséquemment renvoyées auprès de l'ONG appropriée – elles ne reçoivent aucun soutien et ne bénéficient pas d'un hébergement dans un centre d'accueil adapté. Toutes les personnes requérantes d'asile, y compris les VTH, sont hébergées dans des centres de premier accueil, lesquels n'offrent pas d'attention ni de soins particuliers aux requérant-e-s d'asile vulnérables. Durant le laps de temps s'écoulant jusqu'à leur identification et leur réorientation, les VTH constituent des cibles faciles pour les réseaux de trafiquants, subissant des nouveaux abus (sexuels) et d'autres formes d'exploitation à l'intérieur comme à l'extérieur des centres d'accueil. Cela vaut pour les VTH qui attendent

³⁸⁶ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, 25 janvier 2019, §171: «souvent les victimes de la traite sont hébergées dans des centres d'accueil (CARA, CAS) qui ne permettent pas de répondre aux besoins spécifiques des victimes de la traite et qui créent des risques d'exploitation dans le cadre de la traite. Dans les centres d'accueil, il n'y a pas suffisamment de places réservées aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite. Le GRETA est préoccupé par les informations parues dans les médias selon lesquelles des organisations criminelles organisées auraient infiltré le fonctionnement des centres d'accueil. La situation en ce qui concerne l'hébergement et l'assistance des victimes de la traite a conduit certains pays, comme la Finlande, à ne plus renvoyer de victimes de la traite en Italie».

³⁸⁷ Voir le chapitre 4.5.3 de ce rapport.

³⁸⁸ Aucune des ONG interrogées en septembre 2019 n'a reçu de personnes référées par l'ONG active à l'aéroport de Rome Fiumicino ou par celle opérant à Milan Malpensa.

une décision sur leur demande d'asile en Italie ainsi que pour celles qui sont transférées vers l'Italie à la suite d'une procédure Dublin et les VTH qui ont obtenu un statut de protection (mais pas nécessairement comme VTH).

Il est bien établi que les personnes requérantes d'asile victimes de la traite des êtres humains ne reçoivent pas les soins et le soutien auxquels elles ont droit en Italie. Ceci devrait être pris en compte par les autorités lorsqu'elles décident de la légalité du transfert de requérant-e-s d'asile VTH au titre du Règlement Dublin III et de la réadmission des VTH bénéficiaires d'une protection octroyée en Italie.

9.5 Couples et familles

Dans son arrêt *Tarakhel*³⁸⁹, la CrEDH a déterminé que, compte tenu des conditions régnant dans les centres d'accueil ordinaires pour requérant-e-s d'asile en Italie, le renvoi d'une famille de huit requérants d'asile afghans vers l'Italie dans le cadre du Règlement Dublin constituerait une violation de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants conformément à l'art. 3 CEDH, à moins que la Suisse n'obtienne au préalable des assurances individuelles des autorités italiennes qu'un hébergement adéquat et adapté aux enfants serait disponible, l'accès à l'éducation garanti et l'unité familiale préservée.

Dans sa décision de principe du 12 mars 2015³⁹⁰, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a jugé que ces garanties tirées de *Tarakhel* ne représentent pas une simple modalité de transfert, mais bien une condition matérielle pour les transferts en vertu du droit international public qui doit pouvoir être vérifiée dans une procédure de recours. Le Tribunal³⁹¹ a considéré qu'une liste générale des places dans les centres du SPRAR (distribuées à toutes les unités Dublin par le ministère italien de l'intérieur en juin 2015 puis en février 2016) n'était pas suffisamment spécifique. Des garanties explicites concernant le placement de l'ensemble de la famille dans l'un des trois projets SPRAR, spécifiquement mentionnés dans la réponse de l'unité Dublin italienne, ont pour leur part été acceptées par le TAF comme étant en conformité avec l'arrêt *Tarakhel*.

De telles garanties ne peuvent plus être accordées par l'unité Dublin italienne, car depuis l'entrée en vigueur du décret Salvini, les familles requérantes d'asile ne sont plus admissibles pour un hébergement dans les centres du SIPROIMI. Tant qu'elles sont en procédure d'asile, les familles requérantes d'asile ne peuvent être hébergées que dans des centres d'accueil collectifs (CAS et CARA). L'unité Dublin italienne a envoyé une lettre circulaire le 8 janvier 2019 à toutes les autres unités Dublin, les informant que toutes et tous les requérants d'asile transférés en Italie dans le cadre du Règlement Dublin (à l'exception des mineur-e-s non accompagné-e-s) seront hébergés dans des centres d'accueil ordinaires, lesquels sont «adéquats pour accueillir tous les possibles bénéficiaires, de manière à garantir la protection des droits fondamentaux, en particulier l'unité familiale et la protection des mineurs» [trad.]³⁹².

³⁸⁹ CrEDH, arrêt du 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, requête no 29217/12.

³⁹⁰ TAF, arrêt 2015/4, consid. 4.3.

³⁹¹ TAF, arrêt du 27 juillet 2015, D-4394/2015, consid. 7.2 s.

³⁹² Unité Dublin italienne, Lettre circulaire, 8 janvier 2019.

L'analyse du chapitre 4 du présent rapport, en particulier la partie illustrant les impacts du décret Salvini et du *Capitolato* sur la qualité et la quantité des services nécessaires dans les CAS, montre clairement que les CAS n'offrent pas un environnement favorable aux enfants, et que l'hébergement des familles dans les CAS n'est pas conforme à l'art. 3 CEDH tel qu'interprété par la CrEDH dans son arrêt *Tarakhel*.

Les personnes requérantes d'asile, y compris les familles, n'ont plus accès au système de second accueil (ancien SPRAR/SIPROIMI).

L'unité Dublin italienne assure que les familles peuvent trouver une place au sein des CAS et des CARA, et que ces structures ont un environnement adapté aux enfants³⁹³. Le CIR constate en revanche qu'il est de plus en plus difficile de garantir aux familles avec enfants un environnement approprié dans le nouveau système d'accueil CAS/CARA³⁹⁴. L'OSAR a eu connaissance de cas où des familles étaient séparées parce que les partenaires ne sont pas enregistrés comme étant mariés. Un effort considérable est nécessaire pour réunir les familles dans des hébergements communs, et cela peut prendre des mois. Par conséquent, le courriel de l'unité Dublin italienne aux unités Dublin des autres États membres de Dublin envoyé le 8 janvier 2019, dans lequel l'unité Dublin italienne garantit que toutes les personnes requérantes d'asile renvoyées en Italie sur la base d'une décision Dublin seront logées conformément à la loi, doit être lu à la lumière de ce qui précède.

9.6 Enfants

9.6.1 Accès à l'éducation pour les enfants

Les enfants se trouvant en procédure d'asile et ceux au bénéfice d'un statut de protection ont, tout comme les enfants italiens, un droit à la formation scolaire. En principe, les élèves vont à l'école au lieu de leur *residenza*. Les lignes directrices³⁹⁵ publiées par le ministère de l'éducation mentionnent expressément que tous les enfants doivent être inscrits dans l'année scolaire en cours, même s'ils n'ont pas de statut juridique. Malgré ces dispositions, leur mise en œuvre pratique n'est pas toujours évidente, principalement en raison du manque de coordination au niveau national. Dans la pratique, les parents doivent s'adresser à plusieurs écoles, jusqu'à ce qu'ils trouvent un établissement scolaire qui accepte d'inscrire leur enfant. Cela conduit à ce que certaines écoles se retrouvent surchargées d'élèves migrant-e-s, tandis que d'autres n'ont presque aucun³⁹⁶.

³⁹³ Entretien avec le ministère de l'intérieur, unité Dublin, 11 septembre 2019.

³⁹⁴ Entretien avec le CIR, 11 septembre 2019.

³⁹⁵ Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri, 2014, accessible sous: <http://didatticainclusiva.loescher.it/linee-guida-per-l-accoglienza-e-l-integrazione-degli-alunni-stranieri.n2967>, dernière consultation le 3 janvier 2020.

³⁹⁶ Entretien avec Sant'Egidio, 9 septembre 2019.

9.6.2 Mineurs non accompagnés³⁹⁷

L'ASGI a signalé en avril 2019 que «bien que la législation italienne stipule que jusqu'à la nomination d'un tuteur, la demande de protection internationale des mineurs non accompagnés est faite par le directeur de l'établissement d'accueil, dans certains postes de police, des mineurs non accompagnés n'ont pas été autorisés à déposer une demande d'asile avant la désignation du tuteur, ce qui arrive souvent après un délai de plusieurs mois» [trad.]³⁹⁸. L'ASGI rapporte en outre que «même si le nombre d'enfants non accompagnés arrivant en Italie a diminué en 2018, et même si le SIPROIMI n'est plus accessible aux personnes requérantes d'asile adultes, le nombre de places dédiées aux enfants non accompagnés reste en deçà des besoins actuels, soit 10'787 enfants non accompagnés présents dans le système d'accueil» [trad.]³⁹⁹. Le SIPROIMI dispose en effet de 4255 places pour les mineurs non accompagnés⁴⁰⁰.

9.6.3 Refoulements à la frontière

La situation à la frontière entre l'Italie et la Suisse n'est plus aussi tendue et précaire qu'elle ne l'a été durant l'été 2016, lorsqu'environ 600 personnes campaient dans la ville de Côme, dans l'attente de franchir la frontière suisse. Au cours de cette période, des rapports ont fait état de personnes requérantes d'asile, et notamment des mineures, refoulées à la frontière par les autorités suisses sans aucun examen spécifique de leur demande d'asile, ni de leur situation au regard du Règlement Dublin⁴⁰¹. Bien que la situation actuelle soit passablement plus calme et malgré la réduction significative du nombre d'arrivées aux frontières italiennes et suisses en général, l'unité Dublin du ministère de l'intérieur a reçu des informations officieuses que des personnes étaient repoussées à la frontière entre Côme et Chiasso⁴⁰². Dans ces cas, les autorités italiennes reçoivent des mineurs (mais aussi des adultes) renvoyés sur la base de l'accord de réadmission italo-suisse⁴⁰³, sans identification appropriée. Ce procédé est contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant, en vertu de laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur toute autre considération et requiert toujours un examen attentif et une évaluation soigneuse.

9.7 Femmes

En Italie, les femmes seules ne sont pas considérées comme vulnérables, à moins qu'elles soient enceintes. Dans certains cas, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le Tribunal administratif fédéral (TAF)⁴⁰⁴ estiment que les femmes enceintes ne constituent pas encore

³⁹⁷ Au sujet de l'hébergement des personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées, voir le chapitre 5.4.

³⁹⁸ AIDA, Country Report: Italy, avril 2019, p. 32.

³⁹⁹ Ibid., p. 109.

⁴⁰⁰ Statistiques d'octobre 2019, www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴⁰¹ Amnesty International, La Svizzera non rispetta i diritti dei minorenni, 31 août 2016, www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/310816_AI_cs_ConfineSud.pdf, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴⁰² Entretien avec le ministère de l'intérieur, unité Dublin, 11 septembre 2019.

⁴⁰³ Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, 10 septembre 1998, www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022507/index.html.

⁴⁰⁴ Par exemple TAF, arrêt du 6 avril 2016, D-1942/2016 et D-1944/2016; TAF, arrêt du 18 mai 2016, D-2978/2016.

une « famille » au sens de l'arrêt *Tarakhel*. Si l'enfant naît alors que la femme est toujours en Suisse, des garanties doivent être obtenues avant le transfert. Cependant, si la femme peut être transférée alors qu'elle est encore enceinte, aucune garantie n'est jugée nécessaire conformément à l'arrêt *Tarakhel*. La pratique suisse, qui ne considère pas les femmes enceintes comme étant particulièrement vulnérables, est problématique aussi selon les informations que nous avons reçues de l'unité Dublin du ministère de l'intérieur. Nous avons été informés que, du fait de cette approche, la vulnérabilité évidente de la femme et par conséquent ses besoins spécifiques en matière d'hébergement ne sont souvent pas communiqués à l'avance aux autorités italiennes chargées de la procédure de « reprise en charge », ce qui peut avoir un impact sur la rapidité avec laquelle des conditions d'accueil adaptées sont fournies⁴⁰⁵.

9.8 Hommes

Les hommes seuls ne sont pas considérés comme vulnérables. La CrEDH a toutefois jugé que, de par leur seule position juridique précaire, les personnes requérantes d'asile en général constituent un groupe vulnérable⁴⁰⁶.

On attend en particulier des hommes jeunes et en bonne santé qu'ils puissent se débrouiller seuls. C'est pourquoi, dans le système Dublin, ils sont transférés sans autre mesure d'instruction et leurs recours contre les transferts sont pratiquement voués à l'échec.⁴⁰⁷ Comme ils ne sont pas considérés comme vulnérables, les ONG ont très peu de chance de succès dans leur recours contre les décisions des autorités italiennes de retirer les conditions d'accueil, ce qui accroît le risque que ces jeunes hommes en bonne santé se retrouvent sans abri. En même temps, ils font partie du groupe de personnes les plus touchées par le chômage en Italie.

Il est ainsi fort probable que les hommes seuls en procédure d'asile ou ceux au bénéfice d'un statut de protection qui sont renvoyés en Italie se retrouvent dans une situation de sans-abri ou dans un squat sans perspective d'améliorer leur existence.

9.9 Conclusion

La législation italienne ne contient aucune disposition sur l'identification des personnes requérantes d'asile vulnérables. La plupart des activités d'identification et d'orientation sont assumées par des ONG spécialisées qui effectuent un travail extrêmement important et complexe dans des conditions très difficiles. Toutefois, le manque de coordination au niveau national entrave leurs efforts. En outre, les modifications mises en œuvre à la suite du décret Salvini et du *Capitolato* rendent de plus en plus compliquée l'identification des requérant-e-s d'asile vulnérables à leur arrivée en Italie. Les personnes requérantes d'asile vulnérables ne sont donc pas identifiées, ou alors seulement après avoir passé un certain temps dans la procédure d'asile, au cours duquel elles n'ont pas reçu la prise en charge et les soins adéquats auxquels elles ont droit en vertu du droit européen et international.

⁴⁰⁵ Entretien avec le ministère de l'intérieur, unité Dublin, 11 septembre 2019.

⁴⁰⁶ CrEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête no 30696/09.

⁴⁰⁷ Par exemple TAF, arrêt du 27 avril 2016, D-2509/2016; TAF, arrêt du 18 avril 2016, E-2251/2016; TAF, arrêt du 23 septembre 2015, E-5782/2015.

10 Appréciation juridique

Cette section détaille, de manière non exhaustive, diverses dispositions légales susceptibles d'être applicables dans des cas particuliers.

En ce qui concerne le droit de l'UE en la matière, il sera fait référence à la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴⁰⁸, à la refonte de la directive qualification (DQ)⁴⁰⁹, à la refonte de la directive sur les normes d'accueil (DNA)⁴¹⁰ et à la refonte de la directive sur les procédures (DP)⁴¹¹, lesquelles ont été transposées en droit italien par décret juridique 142/2015.

10.1 Accès à la procédure d'asile

Lors de l'arrivée en Italie par la mer Méditerranée, tout comme lors du dépôt de la demande d'asile dans diverses *Questure*, il faut remplir un formulaire (*foglio notizie*) indiquant le motif de la venue en Italie. Si la case «asile» n'est pas cochée, la personne est frappée d'un renvoi et peut être mise en détention. Ce procédé représente dans la pratique un grand obstacle à l'accès effectif à la procédure d'asile, car les personnes ne sont que rarement informées de manière suffisante sur les conséquences des réponses données dans le formulaire. Cela n'est pas conforme à l'art. 8 DP, qui stipule que des informations et conseils doivent être fournis aux personnes souhaitant présenter une demande de protection internationale aux points de passage frontaliers et dans les centres de rétention. En outre, l'art. 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)⁴¹² risque également d'être enfreint par cette pratique.

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

⁴⁰⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000, 2000/C 364/01.

⁴⁰⁹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

⁴¹⁰ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

⁴¹¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

⁴¹² Assemblée générale des NU, Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948.

Si la procédure d'asile d'une personne a été suspendue pendant 12 mois et que l'examen a par conséquent été clos – dans le cas où la personne en question ne peut pas être trouvée par les autorités – la personne concernée devra présenter des motifs raisonnables pour justifier son absence. Si ces motifs d'absence ne sont pas considérés raisonnables par les autorités italiennes, la procédure ne peut pas être rouverte. Dans ces cas, seule une demande ultérieure avec des éléments ou des faits nouveaux peut être présentée. Cela peut conduire à ce que des demandes d'asile de personnes requérantes ne soient jamais examinées sur le fond, ce qui va à l'encontre de l'idée fondamentale à la base du régime d'asile européen commun et du Règlement Dublin, et risque de déboucher sur une violation du principe de non-refoulement.

Refuser l'accès à la procédure d'asile pour certaines nationalités contrevient à l'art. 3 de la Convention sur les réfugiés⁴¹³ et peut de surcroît constituer une infraction au principe de non-refoulement énoncé à l'art. 33 de la Convention sur les réfugiés et à l'art. 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴¹⁴.

10.2 Conditions d'accueil et leur retrait

La DNA oblige les États membres de veiller à ce que les personnes requérantes d'asile puissent bénéficier de conditions matérielles d'accueil dès le dépôt de leur demande de protection internationale (art. 17 DNA). Le décret législatif 142/2015 prévoit aussi que ces prestations matérielles d'accueil soient accordées dès le moment où la demande d'asile est déposée en Italie.

Cette norme rencontre cependant de grandes difficultés de mise en œuvre dans la pratique. Étant donné que la majeure partie des personnes en quête de protection internationale atteint la première fois l'Italie en traversant la mer Méditerranée, le système est axé sur l'accueil de ces requérant-e-s d'asile. Les personnes qui déposent leur demande d'asile auprès d'une *Questura* à l'intérieur du pays doivent souvent s'attendre à des retards de prise en charge dans un lieu d'hébergement.

L'art. 23 du décret législatif 142/2015 prévoit en outre une possibilité de retrait du bénéfice des conditions de premier accueil dans certaines circonstances. Pour le second niveau d'accueil, une clause est fixée à l'art. 40 de l'annexe A du décret ministériel 9259 du 18 novembre 2019. Le principal motif de retrait du bénéfice des conditions d'accueil est le fait pour la personne hébergée d'abandonner le centre d'accueil sans notification préalable, ce qui affecte presque toutes les personnes de retour, car le plus probable est que les personnes qui envisagent de quitter le pays ne communiquent pas leurs intentions et projets au centre. Un autre motif réside dans la violation des règles internes. En pratique, le retrait du bénéfice des conditions d'accueil est ordonné même pour des manquements mineurs. Une fois le retrait prononcé, les chances de pouvoir accéder à nouveau au bénéfice des conditions d'accueil sont très faibles. Dès lors, cette situation laisse les personnes dans la rue, sans abri et sans aucune forme de soutien de la part de l'État.

⁴¹³ Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

⁴¹⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000, 2000/C 364/01.

Bien que la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil soit également prévu à l'art. 20 DNA, cet article comprend un paragraphe 4 en vertu duquel les États membres sont tenus d'assurer en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'art. 19 et de garantir un niveau de vie digne à toutes les personnes requérantes d'asile. Cet élément a récemment également été souligné par la CJUE⁴¹⁵. La pratique du retrait du bénéfice des conditions d'accueil ainsi que les obstacles administratifs et législatifs pour accéder de nouveau à l'accueil, tentative la plupart du temps vouée à l'échec, n'est pas conforme à la CJUE ni à son art. 20 par. 5 DNA.

Dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*⁴¹⁶, la CrEDH a relevé que la situation juridique des requérant-e-s d'asile en fait des personnes particulièrement vulnérables. Lorsqu'un État ne leur offre pas d'autre alternative que celle de se retrouver des mois sans abri, sans la possibilité de couvrir leurs besoins élémentaires, dans la peur constante de subir des agressions et des vols et sans aucune perspective d'amélioration, cette situation est susceptible de constituer une violation de l'art. 3 CEDH.

10.3 Qualité de l'hébergement

Conformément à la DNA, l'Italie est tenue de garantir aux requérant-e-s d'asile des conditions matérielles d'accueil correspondant à un niveau de vie approprié qui comprenne leur subsistance et la protection de leur santé physique et psychique, en particulier pour les personnes vulnérables au sens de l'art. 21 DNA (art. 17 DNA). Concrètement, il s'agit d'assurer la couverture des besoins en matière de logement, nourriture et d'habillement sous la forme de prestations en nature, d'allocations financières ou de bons, incluant aussi une allocation journalière (art. 2 let. g DNA).

Avec le nouveau *Capitolato*, il y a un grave manque de services au niveau des centres de premier accueil, en raison de la baisse qualitative et quantitative des services qui doivent être fournis par les entités gérant ces centres et, simultanément, de la réduction significative des contributions financières de l'État. Cela affecte toutes et tous les requérants d'asile hébergés dans des centres de premier accueil, bien que les personnes requérantes d'asile vulnérables soient les plus durement touchées en raison de leurs besoins particuliers. En raison du manque de soins adéquats et de personnel spécialisé, elles courent le risque de ne même pas être identifiées comme vulnérables, mais même si elles sont identifiées comme telles, aucun service spécial n'est prévu dont elles pourraient bénéficier. La prise en charge sociale et les soins médicaux disponibles dans les centres de premier accueil sont tellement réduits qu'on ne peut attendre aucun traitement sérieux des problèmes de santé physiques et psychologiques. Par conséquent, le système de premier accueil (CAS/CARA) ne peut pas être considéré comme approprié pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

En ce qui concerne le deuxième niveau d'accueil (SIPROIMI), des places sont prévues pour les personnes ayant des problèmes physiques ou psychologiques, où des services spécifiques sont fournis. Néanmoins, le SIPROIMI ne compte que 2% (684 places) de places de ce type, ce qui ne répond de loin pas aux besoins. En outre, le SIPROIMI ne peut pas proposer

⁴¹⁵ CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18.

⁴¹⁶ CrEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête no 30696/09, par. 249 ss, par. 263-264.

des services comparables à ceux offerts par les établissements de santé (mentale). Partant, les personnes dont la maladie – principalement psychique – est considérée comme « excessive » par le *Servizio Centrale* du SIPROIMI ne seront pas admises dans un centre SIPROIMI, mais ne bénéficient pas d'une autre alternative d'hébergement géré par l'État.

En Italie, il y a un manque évident de places d'accueil appropriées aux personnes vulnérables et en particulier à celles atteintes psychiquement. Selon la DNA, les États membres doivent prévoir des conditions matérielles d'accueil qui tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables comme les mineur-e-s, les mineur-e-s non accompagné-e-s, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes ayant subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle (art. 21 DNA). En raison de son manque flagrant de places d'hébergement appropriées aux personnes vulnérables, l'Italie ne respecte pas ses obligations découlant de la DNA. De plus, en vertu de la DNA, l'Italie est tenue d'identifier les besoins particuliers. Or, dans le système d'accueil italien, cette obligation n'est pas suffisamment mise en œuvre, ce qui conduit à des violations systématiques des droits des personnes concernées dans la manière dont elles sont accueillies.

10.4 Manque de soutien pour les bénéficiaires d'une protection

En vertu de la DQ, les bénéficiaires d'une protection internationale ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissant-e-s d'autres pays tiers (art. 32 par. 1 DQ). Elle oblige en outre les États membres, lorsqu'ils prennent des mesures consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale, à s'efforcer de mettre en œuvre des politiques destinées à prévenir toute discrimination à leur égard et à garantir l'égalité des chances en matière d'accès au logement (art. 32 par. 2 DQ). La Convention relative au statut des réfugiés⁴¹⁷ prévoit également que le traitement réservé aux réfugié-e-s ne soit pas moins favorable que celui accordé aux autres ressortissant-e-s de pays tiers dans les mêmes circonstances (art. 21). En ce qui concerne l'assistance sociale, la Convention sur les réfugiés place les personnes réfugiées sur un pied d'égalité avec les nationaux (art. 23). La DQ prévoit aussi que le principe d'égalité de traitement doit s'appliquer pour les personnes reconnues comme réfugiées et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire (art. 29 par. 1 DQ).

Sur le plan du droit italien, les bénéficiaires d'une protection internationale sont sur pied d'égalité avec les nationaux pour ce qui est de l'accès au logement et à l'aide sociale. Mais il n'y a guère d'assistance étatique et le système social italien repose fortement sur le soutien de la famille. A la différence des ressortissant-e-s du pays, les bénéficiaires d'une protection ne peuvent en règle générale pas compter sur un réseau familial ou social qui puisse les aider. Les réseaux familiaux ne leur permettent donc pas de solutions alternatives en cas de défaillance du système national de sécurité sociale. Cela vaut pour l'aide financière comme pour l'assistance en nature. En matière de logement, cela signifie que les bénéficiaires de la protection courent le risque de devenir des sans-abri après avoir terminé leur parcours au sein du SIPROIMI. Afin d'être éligibles pour un logement social, les bénéficiaires de la protection internationale doivent avoir résidé en Italie depuis en moyenne cinq ans, mais même

⁴¹⁷ Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

en cas d'admissibilité, ces personnes devront attendre plusieurs années car les listes d'attente sont très longues.

Ne pouvant pas compter sur l'aide d'un réseau familial, les personnes réfugiées en Italie sont ainsi de facto défavorisées par rapport à l'accès à un logement et à un soutien financier. La question qui demeure est de savoir si l'égalité de traitement avec les nationaux conformément à la Convention sur les réfugiés et à la DQ ne se réfère qu'aux droits théoriques ou à la mise en œuvre de ces droits dans la pratique. Si tel était le cas, il pourrait s'agir d'une discrimination indirecte, étant donné que les bénéficiaires d'une protection internationale se trouvent en général dans une situation différente et moins favorable que les nationaux (absence de réseau familial). C'est pourquoi il semble évident que la Convention sur les réfugiés et la DG se réfèrent à l'application pratique de l'égalité. Pour y remédier, l'Italie devrait dans ce cas prendre des mesures de soutien comme le prévoit l'art. 32 par. 2 DQ et comme demandé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le HCR⁴¹⁸

En Italie, il y a beaucoup trop peu de places d'accueil adaptées aux personnes vulnérables au bénéfice d'une protection (notamment pour les personnes atteintes psychologiquement). De nombreuses personnes au bénéfice d'une protection devant être qualifiées de vulnérables vivent dans des conditions précaires dans la rue ou dans des maisons occupées, comme les autres bénéficiaires d'une protection. Selon la DQ, les États doivent tenir compte de la situation spécifique des personnes ayant des besoins particuliers et en dresse expressément la liste suivante: «les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs [...] et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle» (art. 20 par. 3 DQ). En outre, le considérant 16 du préambule de la DQ renvoie à la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴¹⁹ et en particulier au plein respect de la dignité humaine (art. 1 CDF). Par l'insuffisance de l'aide apportée aux personnes vulnérables bénéficiaires d'une protection internationale, l'Italie ne se conforme pas correctement aux exigences de la DQ. La situation misérable de nombre de bénéficiaires d'une protection internationale – et d'autres formes de protection – devant être qualifié-e-s de particulièrement vulnérables, qui vivent durablement dans la rue ou dans des squats, n'est pas compatible avec le respect de la dignité humaine tel qu'exigé aux États membres de l'UE par la Charte de l'UE.

Les obligations positives découlant de la DQ pour les bénéficiaires d'une protection internationale sont probablement moins évidentes que celles découlant de la DNA à l'égard des personnes requérantes d'asile. Il ressort toutefois clairement qu'en vertu de la DQ, les bénéficiaires d'une protection internationale ne doivent pas, dans leur vie quotidienne, avoir une position plus défavorable que les personnes requérantes d'asile au titre de la DNA. Vu l'existence d'indices sérieux laissant suggérer que l'Italie ne s'acquitte pas correctement de ses obligations envers les bénéficiaires d'une protection internationale, il convient dès lors d'examiner dans chaque cas d'espèce si on est en présence d'une violation de l'art. 3 CEDH, en particulier lorsque, avant de quitter l'Italie, la personne concernée a vécu dans des conditions désespérées dans la rue, sans perspective d'amélioration de sa situation. La CJUE a jugé ce

⁴¹⁸ Rapport de Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, par. 166; UNHCR Recommendations Italy, juillet 2013, p. 21, toujours valable car aucune modification n'a été apportée depuis lors.

⁴¹⁹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000, 2000/C 364/01.

qui suit à propos de l'art. 4 de la Charte: « le système européen commun d'asile et le principe de confiance mutuelle reposent sur l'assurance que l'application de ce système n'entraîne, à aucun stade et sous aucune forme, un risque sérieux de violations de l'article 4 de la Charte. Il serait, à cet égard, contradictoire que l'existence d'un tel risque au stade de la procédure d'asile empêche un transfert, alors que le même risque serait toléré lorsque cette procédure s'est achevée par la reconnaissance d'une protection internationale⁴²⁰ ».

10.5 Soins de santé

La CJUE a jugé qu'il ne suffit pas de s'arrêter aux seules conséquences du transport physique de la personne concernée d'un État membre à un autre, mais qu'il convient de prendre en considération l'ensemble des conséquences significatives et irrémédiables qui pourraient résulter du transfert⁴²¹.

Selon la DNA, les États membres doivent veiller à ce que les personnes requérantes d'asile reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies (art. 17/19 DNA). En ce qui concerne les personnes réfugiées reconnues et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, la DQ prévoit qu'ils et elles aient les mêmes conditions d'accès aux soins de santé que les ressortissant-e-s du pays, y compris pour le traitement de troubles mentaux (art. 30 par. 1 et 2 DQ). En outre, la DNA exige des États membres qu'ils informent les personnes requérantes d'asile des avantages dont elles peuvent bénéficier et des organisations susceptibles de les aider en ce qui concerne l'accès aux soins médicaux (art. 5 par. 1 DNA). Selon la DQ, les bénéficiaires d'une protection doivent avoir accès, dès que possible après la reconnaissance de leur statut de protection internationale, aux informations précisant, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, les droits et obligations afférents audit statut (art. 22 DQ). Par ailleurs, en vertu de l'art. 17 par. 4 DNA, les États membres ne peuvent exiger des personnes requérantes d'asile qu'elles couvrent le coût de traitements médicaux que si elles disposent des ressources suffisantes.

A première vue, les soins urgents semblent être généralement disponibles pour les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale en Italie. Cependant, dans la pratique, plusieurs raisons expliquent pourquoi il est parfois impossible pour les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale d'accéder aux soins médicaux dont ils ont besoin.

Premièrement, en raison du manque d'informations sur leur droit d'accéder aux soins médicaux et sur la procédure d'inscription dans le système de santé national italien SSN, les personnes ayant pourtant le droit d'être enregistrées auprès du SSN n'en font souvent pas usage. Dans certaines régions italiennes, les conditions d'inscription ne peuvent pas être remplies par les personnes qui n'apportent pas la preuve de leur enregistrement au registre civil de la commune (en raison de la mise en œuvre du décret Salvini) ou celles qui sont sans-abri et qui ne peuvent dès lors pas fournir d'adresse pour l'enregistrement au SSN. Dans

⁴²⁰ CJUE, arrêt du 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, par. 89; au sujet des personnes au bénéfice d'un statut de protection internationale, voir aussi CJUE, arrêt du 19 mars 2019, *Ibrahim et al.*, C-297/17, par. 86-93 ainsi que CJUE, arrêt du 13 novembre 2019, *Hamed et Omar*, C-540/17 et C-541/17.

⁴²¹ CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C.K. et autres*, affaire C-578/16 PPU, par. 76.

d'autres régions, l'admissibilité au SSN prend fin un an après que la personne requérante d'asile ait déposé sa demande d'asile. D'autres encore n'ont pas de numéro fiscal et ne peuvent pour cette raison pas s'inscrire auprès du SSN.

Pour les personnes qui se sont inscrites, l'obligation de contribuer aux coûts des services de santé rendus et au coût des médicaments (sous la forme d'un «ticket») restreint l'accès effectif aux soins médicaux, car même la plus infime contribution financière qui doit être payée par les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale peut – en raison de leur situation économique précaire – constituer un obstacle insurmontable pour ces personnes. Alors que dans quelques régions italiennes, les personnes requérantes d'asile reçoivent un code d'exemption spécial avec lequel elles sont dispensées de verser cette contribution, dans la plupart des régions prévaut soit l'ambiguïté quant à l'éligibilité à une quelconque dérogation (par exemple, parce qu'elles ne sont pas enregistrées au chômage du fait que dans la majorité des cas, elles n'ont pas encore travaillé en Italie), soit un refus catégorique de leur accorder une exemption. Nonobstant le fait que plusieurs tribunaux ont statué contre l'exclusion des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale des exemptions existantes auxquelles les citoyennes et citoyens italiens sont admissibles, une pratique discriminatoire persiste.

Particulièrement en ce qui concerne le traitement des personnes atteintes de maladie mentale, l'Italie ne satisfait pas aux exigences de la DNA et de la DQ. En raison de la diminution du personnel qualifié dans les centres de premier accueil fonctionnant sous le nouveau *Capitolato*, les vulnérabilités des personnes requérantes d'asile ne sont souvent pas identifiées et, par conséquent, aucun renvoi n'est fait auprès du personnel médical ou des ONG spécialisées. S'agissant des conditions d'accueil de second niveau, il y a un sérieux manque de places pour les personnes atteintes de maladies physiques ou psychiques, et ces places ne sont de surcroît pas adaptées aux personnes souffrant de troubles mentaux nécessitant un traitement dans des structures fermées. Les SIPROIMI ne sont pas des institutions de santé mentale et refusent donc les bénéficiaires d'une protection présentant de graves problèmes de santé mentale, de sorte que ces personnes passent entre les mailles du système d'accueil.

Ce qui précède démontre que les dispositions de la DNA et de la DQ concernant l'accès aux soins médicaux ne sont pas respectées en Italie. L'accès à des soins de santé adéquats n'est pas garanti, et il est particulièrement problématique pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Cela entraîne non seulement des infractions aux dispositions du droit d'asile de l'UE en la matière, mais conduit également à une violation de l'art. 3 CEDH, car l'accès aux soins de santé (mentale) est primordial pour que les personnes requérantes d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale puissent mener une vie dans des conditions humaines et dignes en Italie.

10.6 Personnes vulnérables

L'art. 24 par. 1 DP exige des États membres qu'ils évaluent dans un délai raisonnable après la présentation de la demande si la ou le requérant nécessite des garanties procédurales spéciales. Bien que la législation italienne reconnaisse certaines catégories de personnes comme «vulnérables», elle ne prévoit pas de cadre juridique pour l'identification des requérant-e-s d'asile vulnérables. Les vulnérabilités restent non identifiées, en particulier dans les centres de premier accueil, lesquels fonctionnent actuellement avec un personnel réduit (et

moins qualifié). En outre, depuis le décret Salvini, toutes les personnes requérantes d'asile doivent être hébergées dans des centres de premier accueil, qui ne répondent pas à leurs besoins. L'hébergement dans des centres d'accueil de deuxième niveau, une option qui existait avant l'entrée en vigueur du décret Salvini, n'est plus accessible aux personnes requérantes d'asile. L'Italie ne respecte donc pas ses obligations tirées du droit d'asile de l'UE relatives à l'identification et à la prise en charge des personnes requérantes d'asile vulnérables.

10.6.1 Victimes de la traite des êtres humains

Les personnes requérantes d'asile victimes de la traite des êtres humains (VTH) ne sont pour la plupart pas identifiées, pour les raisons précitées, tant qu'elles n'ont pas été auditionnées sur les motifs de leur demande d'asile par la Commission territoriale. Cet entretien peut se dérouler plusieurs mois après le dépôt de la demande, période pendant laquelle les personnes requérantes d'asile sont hébergées dans des centres de premier accueil, représentant des cibles faciles pour l'exploitation et une nouvelle traite. En outre, même lorsque ces VTH sont identifiées par la Commission territoriale, les ONG auxquelles elles sont ensuite référées n'ont pas la capacité de les assister toutes de manière adéquate. L'Italie ne respecte donc pas ses obligations découlant de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, comme il ressort également à plusieurs reprises des conclusions du GRETA.

10.6.2 Familles (et enfants en particulier)

L'art. 8 CEDH garantit le droit au respect de la vie familiale. Ce droit ne peut être limité que si la restriction est prévue par la loi et s'avère nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Selon l'art. 12 DNA, l'unité de la famille des requérant-e-s d'asile doit être préservée dans la mesure du possible et il convient d'héberger les familles en un lieu commun. Dans son arrêt *Tarakhel*, la CrEDH a conclu que la séparation des familles dans le système de l'asile constituait une violation de l'art. 3 CEDH. En ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection internationale, la DQ prévoit que les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue (art. 23 par. 1 DQ).

Dans la pratique, cependant, il arrive que l'existence de liens familiaux entre des personnes d'une même famille soit ignorée dans les procédures d'asile, en particulier lorsque des documents tels que des certificats de mariage ont été perdus en route au cours du long chemin vers l'Europe. En outre, les familles postérieures à la fuite, c'est-à-dire constituées après que les membres de la famille aient quitté leur pays d'origine, relèvent aussi de l'art. 8 CEDH; alors qu'elles ne sont pas toujours reconnues comme telles dans la procédure Dublin. Dernier point mais non des moindres, en raison des difficultés rencontrées pour accéder à la procédure d'asile, tous les membres d'une même famille n'ont pas forcément droit à l'hébergement dans le système d'accueil. Par conséquent, l'unité familiale n'est pas toujours garantie aux personnes requérantes d'asile en Italie.

Pour les bénéficiaires d'une protection internationale qui doivent quitter le SIPROIMI après avoir terminé leur parcours, il peut également s'avérer impossible dans certaines circonstances de maintenir l'unité de la famille. Un nombre important de personnes auxquelles une protection internationale a été octroyée en Italie, y compris des familles, se retrouvent temporairement sans abri. Tandis que les femmes et les enfants trouvent parfois un logement auprès d'organismes caritatifs, les époux et les pères n'ont guère de chances d'être hébergés avec leurs épouses et enfants.

S'agissant des enfants, qu'ils fassent partie d'une famille de requérant-e-s d'asile ou qu'ils soient non accompagnés, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants (art. 3 par. 1 CDE). L'inaction, par exemple lorsque les autorités de protection sociale ne prennent pas de dispositions pour protéger les enfants contre la négligence ou les mauvais traitements, est également considérée comme une action par la CDE⁴²². L'intérêt supérieur de l'enfant ne saurait être mis sur le même plan que toutes les autres considérations, par exemple les considérations de politique migratoire, car il convient de lui attribuer davantage de poids⁴²³. Dans le cas d'enfants particulièrement vulnérables, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminé également au regard des autres normes relatives aux droits humains, par exemple la Convention sur les enfants réfugiés⁴²⁴. La DQ renvoie à la CDE et relève que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale lors de la mise en œuvre de la directive (consid. 18 du préambule de la DQ). De son côté, le Règlement Dublin III prévoit aussi de façon similaire que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale (art. 6 par. 1 Règlement Dublin III).

Conformément à l'interdiction de la discrimination fixée à l'art. 2 CDE, les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées permettant de protéger l'enfant contre toutes formes de discrimination. Il ne s'agit pas d'une obligation passive, car elle requiert aussi l'adoption de mesures étatiques proactives propres à garantir effectivement à tous les enfants des chances égales d'exercer les droits énoncés dans la CDE. Il peut être nécessaire à cette fin d'appliquer des mesures positives visant à remédier à une situation de réelle inégalité⁴²⁵.

L'art. 6 CDE reconnaît à tout enfant un droit à la vie, à la survie et au développement. Les États doivent créer un environnement respectueux de la dignité humaine et garant du développement harmonieux de chaque enfant⁴²⁶. Les mêmes risques et facteurs de protection qui ont des conséquences sur le droit à la vie, à la survie et au développement de l'enfant doivent également être considérés dans le cadre de la réalisation du droit de l'enfant à la santé selon

⁴²² Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par.1), 29 mai 2013, par. 18: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=528336294.

⁴²³ Ibid., par. 37, 39.

⁴²⁴ Ibid., par. 75.

⁴²⁵ Ibid., par. 41.

⁴²⁶ Ibid., par. 42.

l'art. 24 CDE. Ces facteurs comprennent en particulier le statut socioéconomique et le domicile de l'enfant⁴²⁷. L'art. 24 CDE pose de hautes exigences aux États parties pour garantir que tous les enfants aient accès aux soins de santé primaires en accordant une attention particulière aux régions et aux populations mal desservies⁴²⁸.

Selon l'art. 27 CDE, les États parties reconnaissent en outre le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. Tous les enfants ont aussi droit au repos et aux loisirs, dont le droit de se livrer à des jeux et à toute activité récréative propre à leur âge conformément à l'art. 31 CDE. Sans ces possibilités, les enfants peuvent subir des dommages physiques et psychologiques irréversibles. Le droit garanti à l'art. 31 CDE doit être accordé sans distinction aucune, y compris aux enfants qui vivent dans la rue, dans la pauvreté ou dans des conditions précaires ou dangereuses et expressément aussi aux enfants requérants d'asile et réfugiés⁴²⁹. Tous les enfants ont droit de manière générale à recevoir une protection appropriée et une assistance humanitaire leur permettant de jouir de leurs droits (art. 22 CDE).

L'art. 37 let. a CDE prévoit l'interdiction de soumettre les enfants à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon l'art. 19 CDE, les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalité physique ou mentale, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle. La notion de « violence » comprend également toute forme de négligence comme l'absence de protection contre la souffrance ou la non-satisfaction des besoins élémentaires en nourriture appropriée, logement adéquat, vêtements convenables et soins médicaux de base. La négligence de nature psychologique comprend aussi des situations où l'enfant est exposé à des abus de drogue ou d'alcool et à des situations de violence⁴³⁰.

L'analyse précédente des articles pertinents de la CDE révèle que les États accueillant des familles requérantes d'asile avec enfants sont soumis à une obligation d'une grande portée de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que ces enfants puissent grandir, se développer et devenir des jeunes adultes (mentalement et physiquement) en bonne santé et épanouis.

Etant donné que, depuis l'entrée en vigueur du décret Salvini, toutes les familles requérantes d'asile sont hébergées dans des CAS, les enfants membres de ces familles vivent dans des conditions qui ne répondent pas aux normes fixées par la CDE. Ils sont hébergés dans des bâtiments qui n'ont pas été construits dans l'optique d'héberger des personnes requérantes

⁴²⁷ Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), 17 avril 2013, par. 16-17, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f15&Lang=fr, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴²⁸ Ibid., par. 28.

⁴²⁹ Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31), 17 avril 2013, par. 13, 16, 23 et 26: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f17&Lang=fr, dernière consultation le 3 janvier 2020.

⁴³⁰ Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, 18 avril 2011, par. 4 et 20: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=fr.

d'asile, dans des centres d'accueil qui n'offrent guère plus qu'un endroit pour dormir et de la nourriture. Leurs besoins ne sont pas satisfaits et, au lieu de pouvoir traiter et soigner leurs traumatismes, ils courent un risque sérieux de subir un nouveau traumatisme et de ne jamais être capables de développer leur potentiel.

En outre, les enfants de familles au bénéfice d'une protection internationale sont hébergés dans des SIPROIMI pour une période de temps limitée. Ensuite, ils quittent le SIPROIMI et doivent s'éloigner de la zone où ils ont été socialisés – même si c'était pour un court moment – se déplaçant d'un endroit à l'autre pendant que leurs parents sont temporairement employés dans l'agriculture ou le service domestique. Généralement, leurs parents travaillent de longues heures dans le cadre d'emplois sur le marché noir, ce qui ne leur laisse que peu de temps ou de force pour s'impliquer dans la prise en charge de leurs enfants. Ces enfants sont livrés à eux-mêmes et finissent par manquer des cours et abandonner l'école. En particulier si leur famille se retrouve sans-abri, à l'instar d'un grand nombre de familles au cours des dernières années, ils ne pourront plus avoir accès à la plupart, sinon l'ensemble, de leurs droits théoriquement garantis par la CDE.

En conclusion, l'Italie ne respecte pas ses obligations positives découlant de la CDE, notamment en ce qui concerne les mesures visant à protéger spécifiquement les enfants requérants d'asile et réfugiés. Compte tenu de l'inégalité de fait de leur position par rapport à celle des nationaux dans le domaine de l'aide sociale, des mesures systématiques d'amélioration devraient être spécialement indiquées lorsque des enfants sont concernés.

10.7 Obligation d'échanger toutes les informations pertinentes

Les articles 31 et 32 du Règlement Dublin III obligent l'État membre procédant au transfert à transmettre à l'État membre de destination les informations relatives aux besoins particuliers de la personne à transférer. Le Règlement d'exécution de la Commission⁴³¹ contient déjà des formulaires types⁴³² que les États membres sont tenus d'utiliser pour renseigner sur les besoins particuliers de personnes renvoyées dans le cadre de Dublin, et régit également la manière dont les États membres sont censés transmettre des données concernant la santé avant un transfert Dublin.

D'après les expériences des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin documentées dans le projet Dublin Returnee Monitoring⁴³³ et d'autres informations reçues par l'OSAR, les personnes responsables de répondre aux besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables transférées ignorent souvent leur existence.

⁴³¹ Règlement d'exécution (UE) no 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) no 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) no 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

⁴³² Annexes VI et IX du Règlement d'exécution.

⁴³³ Organisation suisse d'aide aux réfugiés et Danish Refugee Council, *Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy*, 9 février 2017 et Organisation suisse d'aide aux réfugiés et Danish Refugee Council, *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, 12 décembre 2018.

Il n'est pas clair à quel stade ou devant quelle autorité les informations pertinentes ne sont pas correctement transmises. Etant donné que le manque d'informations relatives aux besoins particuliers par rapport à l'accueil peut entraîner une violation des droits fondamentaux de la personne affectée, il incombe à l'État procédant au transfert de s'assurer que l'information au sens des articles 31 et 32 du Règlement Dublin III est transmise de façon à ce que les acteurs concernés puissent accueillir la personne transférée en fonction de ses besoins. En cas de doute quant à la possibilité de satisfaire les besoins de personnes vulnérables après le transfert, l'État envisageant un transfert devrait s'abstenir d'exécuter le transfert, car il entraînerait le risque d'une détérioration significative et irrémédiable de l'état de santé et constituerait dès lors un traitement inhumain et dégradant⁴³⁴. Il appartient alors aux autorités de l'État procédant au transfert d'éliminer tout doute sérieux concernant l'impact du transfert sur l'état de santé de la personne concernée⁴³⁵.

10.8 Obligation d'examiner la situation en fait et en droit

Le Règlement Dublin III⁴³⁶ prévoit une obligation pour les États membres d'examiner la situation en fait et en droit dans l'État membre responsable (consid. 19 du préambule). Dans cette idée, il est aussi prévu de renforcer le droit d'être entendu: en règle générale, les personnes requérantes d'asile doivent être informées sur le système Dublin lors d'un entretien personnel et avoir l'occasion de s'exprimer sur l'état de fait pertinent (art. 5 RD III). Dans leurs arrêts de principe concernant la Grèce, la CrEDH et la CJUE ont insisté sur l'obligation étatique de clarifier la situation en fait et en droit. Dans son arrêt *M.S.S.*, la CrEDH a relevé que la situation en Grèce devait être connue des autorités belges en raison des nombreux rapports sur le sujet. Dans ces conditions, on ne saurait attendre du recourant qu'il supporte tout le fardeau de la preuve. Au vu des informations existantes, les autorités belges ne pouvaient donc pas simplement admettre que le requérant d'asile serait traité d'une manière conforme à la CEDH en cas de transfert en Grèce. Elles auraient dû au contraire clarifier dans quelle mesure les normes juridiques sont mises en œuvre dans la pratique grecque⁴³⁷. De son côté, la CJUE a retenu que les États membres doivent renoncer à un transfert dans l'État responsable s'ils «ne peuvent ignorer» que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil dans ce pays constituent des motifs sérieux et avérés de croire que la personne requérante d'asile courra un risque réel d'être soumise à des traitements inhumains ou dégradants⁴³⁸. Ces principes ont été repris à l'art. 3 par. 2 RD III.

Compte tenu de la quantité de rapports et d'informations qui dénoncent la situation en Italie, il n'est juridiquement guère compréhensible que des États membres partent encore du principe que ce pays remplit l'ensemble de ses obligations ou prétendent à l'appui de leur position que les personnes concernées peuvent faire valoir leurs droits en Italie. Pourtant, selon la jurisprudence de la CrEDH et de la CJUE, les États membres sont tenus, face à une telle

⁴³⁴ CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C.K. et autres*, affaire C-578/16 PPU, par. 74.

⁴³⁵ CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C.K. et autres*, affaire C-578/16 PPU, par. 76.

⁴³⁶ Règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

⁴³⁷ CrEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête no 30696/09, par. 352, 359.

⁴³⁸ CJUE, arrêts du 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* et *M.E. et al. c. Refugee Applications Commissioner*, affaires jointes C-411/10 et C-493/10, par. 94.

quantité d'informations contraires, d'examiner dans chaque cas d'espèce dans quelle situation se retrouverait la personne si elle était transférée en Italie, tant pour les personnes requérantes d'asile que pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Comme l'a affirmé la CJUE, le régime d'asile européen commun et le principe de confiance mutuelle reposent sur l'assurance que l'application de ce système n'entraîne, à aucun stade et sous aucune forme, un risque sérieux de violation de l'art. 4 de la Charte⁴³⁹. «Il serait, à cet égard, contradictoire que l'existence d'un tel risque au stade de la procédure d'asile empêche un transfert, alors que le même risque serait toléré lorsque cette procédure s'est achevée par la reconnaissance d'une protection internationale»⁴⁴⁰.

Comme l'ont retenu la CrEDH et la CJUE, le fardeau de la preuve de l'absence de violation du droit incombe aux autorités qui envisagent un transfert vers l'Italie. Dans les décisions sur l'asile, les autorités utilisent des considérants prérédigés et des observations générales en ce qui concerne le respect des obligations par l'Italie, sans prendre en considération les circonstances individuelles et les risques concrets pour la personne concernée. En règle générale, les décisions ne reposent pas sur une clarification approfondie du cas particulier. C'est faire abstraction du destin personnel et de l'avenir très probablement fort pénible qui attend les personnes en question. Les arrêts *Ghezelbash*⁴⁴¹ et *Karim*⁴⁴² ont à nouveau changé la situation. Tout tribunal qui se prononce sur une décision de transfert doit désormais examiner de manière approfondie si la détermination de l'État responsable est intervenue correctement. Concernant l'obligation de clarifier, la CJUE a abandonné la jurisprudence de son arrêt *Abdullahi*⁴⁴³ et exige un examen approfondi des questions de fait et de droit. En matière de transferts vers l'Italie, cela comprend l'obligation d'appliquer correctement les clauses discrétionnaires et un examen détaillé de l'interdiction du transfert ancrée à l'art. 3 par. 2 RD III.

10.9 Revendication des droits en Italie

Les autorités et les tribunaux compétents en matière d'asile relèvent souvent dans leurs décisions que les personnes concernées devraient faire valoir leurs droits vis-à-vis des autorités italiennes. Il s'agit toutefois d'une possibilité très peu réaliste, pour les motifs suivants.

Si un État membre ne reprend pas une directive à temps et correctement dans sa législation nationale, une indemnisation étatique peut, à certaines conditions, être réclamée pour le dommage qui en a découlé (jurisprudence *Francovich*).⁴⁴⁴ Toutefois, le problème en Italie ne réside pas dans un défaut de transposition des directives de l'UE dans le droit national, mais plutôt dans le manque de soutien disponible dans la pratique. Par ailleurs, contrairement aux procédures pour manquement aux obligations incombant aux États membres en vertu des

⁴³⁹ «En effet, il convient de rappeler que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 4 de la Charte correspond à celle énoncée à l'article 3 de la CEDH et que, dans cette mesure, son sens et sa portée sont, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les mêmes que ceux que lui confère cette convention.» CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C.K. et autres*, affaire C-578/16 PPU, par. 67.

⁴⁴⁰ CJUE, arrêt du 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, par. 89; au sujet des personnes au bénéfice d'un statut de protection internationale, voir aussi CJUE, arrêt du 19 mars 2019, *Ibrahim et al.*, C-297/17, par. 86-93 ainsi que CJUE, arrêt du 13 novembre 2019, *Hamed et Omar*, C-540/17 et C-541/17.

⁴⁴¹ CJUE, arrêt du 7 juin 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

⁴⁴² CJUE, arrêt du 7 juin 2016, *Karim*, C-155/15.

⁴⁴³ CJUE, arrêt du 10 décembre 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁴⁴⁴ CJUE, arrêt du 19 novembre 1991, *Andrea Francovich et Danila Bonifaci et al. c. République italienne*, affaires jointes C-6/90 et C-9/90.

traités, les procédures pour manquement aux obligations légales dans la pratique sont considérablement plus complexes et il est donc plus rare que la Commission européenne mène effectivement de telles procédures à terme. Même si les critères posés par la jurisprudence *Francovich* étaient remplis, il serait pratiquement impossible d'agir par cette procédure et d'obtenir l'assistance juridique nécessaire à cet effet. En outre, les procédures administratives italiennes durent excessivement longtemps. Pour des personnes devant vivre dans des conditions précaires, surmonter de tels obstacles n'est pas réalisable d'un point de vue pratique et l'accès aux prestations qui leur sont dues de par la DNA et la DQ est en réalité complètement fermé.

10.10 Conclusion

Il existe, dans l'hébergement des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie, des défaillances qui résultent d'une violation systématique des droits des personnes requérantes découlant du droit européen et international. L'Italie ne respecte ainsi pas dans son entier ses obligations prévues par l'acquis de l'UE en matière d'asile. Elle ne se conforme pas non plus à ses obligations concernant d'une part l'accès à l'information au sujet des soins de santé et, d'autre part, la prise en considération des besoins particuliers des personnes vulnérables. Le manque de soutien apporté aux personnes requérantes d'asile et aux bénéficiaires d'une protection peut aussi devenir constitutif d'une violation de l'art. 3 CEDH.

Si cette situation ne suffit pas encore à leur faire reconnaître l'existence de défaillances systémiques qui affectent le système italien d'hébergement, les autorités et tribunaux appelés à se prononcer sur des transferts doivent au moins examiner au cas par cas si l'accès à l'accueil est toujours valable et si des droits sont susceptibles d'être bafoués dans le cas particulier.

Il existe des différences régionales relatives à l'application des lois et à la disponibilité des places et services. La situation après l'arrivée peut donc être considérée comme imprévisible et parfois arbitraire. Lorsqu'une violation des droits fondamentaux, comme décrit précédemment, ne peut pas être exclue, les États membres devraient s'abstenir de transférer des personnes en Italie. En outre, les autorités étatiques ne doivent pas s'appuyer sur les services fournis par des ONG pour combler les lacunes laissées par l'État italien.

A cet égard, les autorités qui envisagent un transfert ont un devoir de clarification concrète et individuelle. Les États membres ne sauraient se libérer de leurs obligations de vérification en arguant que les personnes concernées peuvent faire valoir elles-mêmes leurs droits en Italie, car cette possibilité n'est pas réaliste.

11 Recommandations

Le système Dublin vise à garantir que chaque personne dans l'espace européen puisse demander l'asile et faire examiner sa demande d'asile de manière appropriée. Il a également pour but d'empêcher les personnes requérantes d'asile de demander l'asile dans plusieurs États membres à la fois. Toutefois, un tel système commun ne peut fonctionner que si les

États membres adoptent des conditions de procédure et d'accueil équivalentes et s'ils respectent des normes communes identiques.

Lorsque la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'Italie en vertu du règlement Dublin III, l'Italie doit proposer un système d'asile et d'accueil adéquat. Tant que cela ne sera pas le cas, comme le décrit le présent rapport, les autres États membres Dublin devront en tenir compte.

Sur la base de ses conclusions et de l'analyse juridique susmentionnée, l'OSAR recommande aux autorités suisses d'asile et à celles des autres États membres Dublin qui, après la lecture du présent rapport, réfutent l'existence de lacunes systématiques dans le système d'asile italien, de prendre les mesures suivantes :

1. Il importe de vérifier au cas par cas les conséquences d'un éventuel renvoi en Italie pour la personne concernée. Ce faisant, une attention particulière devrait être accordée à la situation des personnes vulnérables.
2. Les autorités italiennes ayant explicitement indiqué dans leur circulaire du 8 janvier 2019 que toutes les personnes requérantes d'asile – y compris les familles – seraient placées dans un centre de premier accueil (CARA ou CAS) et la situation dans ces centres s'étant considérablement détériorée, il apparaît que l'accueil des familles requérantes d'asile n'est pas conforme à l'arrêt *Tarakhel c. Suisse de la CrEDH*. Par conséquent, les familles requérantes d'asile ne devraient pas être transférées en Italie.
3. Suite à la réduction des services proposés dans les centres de premier accueil (CARA et CAS), aucun hébergement ni traitement adéquats n'est fourni aux personnes requérantes d'asile atteintes de maladie mentale. C'est pourquoi ces personnes ne devraient pas être transférées en Italie.
4. Le nombre de places adaptées aux bénéficiaires d'une protection internationale souffrant d'une maladie physique ou mentale est très limité. Les quelques places existantes ne sont même pas disponibles pour les cas graves. En ce qui concerne l'accès aux soins médicaux, les obstacles administratifs sont importants. Par conséquent, les titulaires d'un statut de protection qui dépendent d'un traitement physique, psychiatrique ou psychologique immédiat et à long terme ne devraient pas être transférés en Italie.
5. Pour ce qui est des bénéficiaires d'une protection internationale ayant des besoins particuliers, les autorités de l'État devraient obtenir des garanties individuelles en matière d'accueil adéquat.
6. Les personnes requérantes d'asile et celles au bénéfice d'une protection en Italie qui sont victimes de la traite des êtres humains ne devraient pas être renvoyées en Italie, à moins que les autorités italiennes ne garantissent un accueil immédiat et adéquat de ces personnes dans des structures d'accueil qui répondent à leurs besoins spécifiques. Ces garanties doivent être spécifiques et individuelles, et se fonder sur les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. En l'absence de telles garanties, les autorités de l'État transférant devraient renoncer à mettre en œuvre le transfert de la personne.

7. Lorsqu'il apparaît, à la suite d'une évaluation individuelle, que la personne ne recevra aucune aide à son retour en Italie et n'aura aucune chance d'acquérir une indépendance financière, les États ne devraient pas transférer la personne. Cela s'applique particulièrement aux personnes déjà au bénéfice d'un statut de protection en Italie. Lorsqu'il est évident qu'une personne requérante d'asile se retrouvera sans abri après avoir obtenu un statut de protection, la clause de souveraineté devrait être appliquée.
8. Si un transfert est jugé recevable après un examen rigoureux des faits, les autorités italiennes doivent en être informées en temps utile (et pas seulement au moment de l'arrivée) des besoins particuliers de la personne, en particulier des besoins médicaux, comme le prévoit le règlement Dublin III⁴⁴⁵.
9. Si un transfert est jugé recevable après un examen rigoureux des faits, le principe de proportionnalité doit être respecté dans l'exécution du transfert. La personne doit avoir la possibilité d'effectuer le voyage à ses propres conditions. Les transferts forcés, au cours desquels les personnes sont évacuées de leur hébergement au milieu de la nuit sous la présence de la police et sans préavis, doivent de manière générale être évités. Une telle expérience peut notamment entraîner ou réveiller un traumatisme chez la personne.
10. Si un transfert est jugé admissible après un examen rigoureux des faits, la personne concernée doit être informée des modalités du transfert. Par exemple, elle doit pouvoir emporter dans son bagage à main les documents importants, les médicaments, etc. ; les personnes ayant des problèmes médicaux doivent prendre ou recevoir des médicaments en quantité suffisante pour plusieurs semaines, ainsi qu'un document, traduit au moins en anglais, expliquant les diagnostics éventuels. Cela permet non seulement de garantir la communication des données médicales à l'État d'accueil comme le prévoit le règlement Dublin III, mais aussi de s'assurer que les personnes transférées sont elles-mêmes en possession des documents correspondants.

⁴⁴⁵ Article 31 et article 32 du règlement Dublin III.

12 Annexe

12.1 Annexe I : Formulaire de demande d'exemption (frais médicaux)

AUTOCERTIFICAZIONE DI ESENZIONE DALLA PARTECIPAZIONE ALLA
SPESA SANITARIA PER MOTIVI DI REDDITO

DATI DEL SOGGETTO DICHIARANTE	
NOME	
COGNOME	
DATA DI NASCITA	
COMUNE O STATO ESTERO DI NASCITA	
CODICE FISCALE	
TITOLO	INTERESSATO

Al sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, consapevole della responsabilità penale, per le false dichiarazioni, la falsità negli atti o l'uso di atti falsi

DICHIARA
CHE

DATI DELL'ASSISTITO	
NOME	
COGNOME	
DATA DI NASCITA	
COMUNE O STATO ESTERO DI NASCITA	
CODICE FISCALE	

Dal _____ al _____

E02	Disoccupati e loro familiari a carico con reddito familiare inferiore a 8.263,31 euro incrementato a 11.362,05 euro in presenza del coniuge ed in ragione di ulteriori 516,46 euro per ogni figlio a carico (ex art. 8 comma 16 della L. 537/1993 e succ. modifiche e integrazioni)
------------	---

E quindi ha diritto all'esenzione per motivi di reddito
(legge n.537/1993 e successive modificazioni ed integrazioni)

DATI DEL SOGGETTO TITOLARE DELLA CONDIZIONE DI DISOCCUPATO	
NOME	
COGNOME	
DATA DI NASCITA	
COMUNE O STATO ESTERO DI NASCITA	
CODICE FISCALE	

Informativa ai sensi della legge sulla tutela dei dati personali (D.lgs. 196/03.)
I dati forniti dall'utente verranno trattati dall'amministrazione, anche in forma digitale, nella misura necessaria al raggiungimento dei fini istituzionali e comunque nel rispetto della suddetta legge. All'utente competono i diritti dall'art. 13 della legge 675/96, in particolare il diritto di accedere ai propri dati, chiedendone la correzione, l'integrazione e, ricorrendo i presupposti previsti dalla vigente normativa, la cancellazione ed il blocco degli stessi.

La ASL attiverà il controllo della dichiarazione resa (D.M. 11/12/2009 Art.1, comma 7, lettera c)

Firma leggibile:		Operatore:	
Data:	Protocollo:	Timbro dell'azienda:	

NOTA: Si evidenzia che è obbligatorio comunicare tempestivamente alla ASL l'eventuale perdita dei requisiti del diritto all'esenzione autocertificati e comunque di non avvalersi più di tale diritto.

12.2 Annexe II : Foglio notizie

Ufficio Immigrazione

FOGLIO NOTIZIE

FOTO

Nr. _____
 NUCLEO PARENTELA

	Scopo
COGNOME - SURNAME - NOM - اللقب	
NOME - NAME - PRÉNOM - الاسم	
DATA DI NASCITA - DATE OF BIRTH - DATE DE NAISSANCE - تاريخ الميلاد	
CITTÀ DI NASCITA - CITY OF BIRTH - VILLE DE NAISSANCE - مكان الميلاد	
PATERNITÀ - NAME OF FATHER - PRÉNOM DU PÈRE - باسم الأب	
CITTÀ DI RESIDENZA PLACE OF RESIDENCE - VILLE DE RESIDENCE - مكان الإقامة	
NAZIONALITÀ - NATIONALITY - NATIONALITÉ - الجنسية	
LOCALITÀ DI PARTENZA - LOCATION OF DEPARTURE - PLACE DE DEPARTURE الموقع المغادرة	

VENUTO IN ITALIA PER:

LAVORO - OCCUPATION - TRAVAIL - عمل
 RAGGIUNGERE I FAMILIARI - TO JOIN RELATIVES -
 SE RÉUNIR AUX FAMILIERS - التجمع العائلي

FUGGIRE DALLA POVERTÀ - ESCAPING FROM POVERTY - FUIR LA PAUVRETÉ - هروب من الفقر

ALTRO - OTHER REASONS - AUTRES MOTIFS - أسباب أخرى: _____

ASILO - ASYLUM - ASILE - حق اللجوء السياسي

Firma del mediatore linguistico
Firma dell'operatore
Firma dello straniero

A seguito di verifica, il mediatore linguistico ha rilevato la seguente nazionalità di appartenenza:

Firma del mediatore linguistico

N° Progr

12.3 Annexe III : ordre d'expulsion



IL PREFETTO DELLA PROVINCIA DI VARESE

Ca.L.11/2016 Imm. nr. 141/PG

ESAMINATI gli atti in possesso all'Ufficio Immigrazione della Questura di Varese dai quali si rileva che il cittadino straniero [REDACTED], è stato riammesso in Italia in data odierna presso lo scalo aereo Malpensa per [REDACTED] da Zurigo, in attuazione al Regolamento CE 604/2013 come richiedente del riconoscimento dello status di protezione internazionale;

VERIFICATO che il cittadino straniero, all'atto di formalizzare la richiesta di protezione internazionale avanti al personale della Polizia di Frontiera, dichiarava spontaneamente di volersi rinunciare, in quanto nel proprio Paese d'origine non avrebbe alcun problema di natura politica o personale;

ATTESO quindi, venuto meno il requisito per il quale lo straniero veniva riammesso in Italia e che lo stesso non ha altro titolo per permanervi, che non sussistono le condizioni affinché sia possibile rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari o ad altro titolo e che non sussistono i divieti di espulsione di cui all'art. 19 del D.Lvo 286/98 e successive modifiche;

RILEVATO che [REDACTED] deve essere espulso dal territorio italiano e che vi è il pericolo che possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione, in quanto:

- non possiede un passaporto od altro documento equipollente utile all'espatrio, in corso di validità;
- non ha idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato in Italia;
- la sua condotta pregressa evidenzia che non ha alcun concreto interesse a tornare quanto prima nel proprio Paese d'origine, senza prolungare la sua permanenza irregolare sul territorio italiano o negli Stati appartenenti all'area della Convenzione di Schengen;

VISTI il D. Lvo 25/2008 e gli artt. 4, 5, 13, 19 e 20 del D. Lvo 286/98 e successive modifiche;

DECRETA

L'ESPULSIONE DAL TERRITORIO ITALIANO [REDACTED] - LE CON EFFETTO IMMEDIATO DI [REDACTED]

Informa il predeco

- che non potrà rientrare nel territorio italiano prima che siano decorsi 5 anni dalla data del suo effettivo allontanamento dallo Stato, salvo che ottenga specifica autorizzazione del Ministro dell'Interno;

- che avverso questo decreto può essere presentato ricorso, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di notifica del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se risiede all'estero, al Giudice di Pace del luogo ove ha sede l'Autorità che ha disposto l'espulsione;

- che il ricorso può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana e che qualora sia sprovvisto di difensore, potrà richiedere al Giudice di Pace la nomina di un difensore d'ufficio anche avvalendosi, ricorrendone i presupposti, del gratuito patrocinio a spese dello Stato - spettante alle medesime condizioni previste per il cittadino italiano - e l'assistenza di un interprete;

- che la presentazione del ricorso non sospende comunque l'efficacia del presente decreto.

Il Questore di Varese provvederà alla notifica del presente decreto unitamente a copia sinteticamente tradotta in lingua conosciuta dallo straniero, ovvero in lingua inglese, francese o spagnola; provvederà altresì all'immediata esecuzione del presente decreto.

Varese, 16/03/2016

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

VARESE, il 16 MAR 2016

IL FUNZIONARIO

ASSISTENTE CAPO DELLA POLIZIA DI STATO

IL PREFETTO

Zanzi

12.4 Annexe IV : Revoca

Questura di Milano - Ufficio Territoriale del Governo
 Ufficio di Gabinetto
 Firmato il 03/10/2019 15:43
 Seriale Certificato: 6431
 Protocollo: 22/16/2019 18:28:19
 TI Trust Technologies per il Ministero dell'Interno CA


Prefettura di Milano
 Ufficio territoriale del Governo

[REDACTED]

VISTO Il Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;
VISTA La Convenzione per la messa a disposizione di posti straordinari per la prima accoglienza di cittadini stranieri temporaneamente presenti tra la Prefettura di Milano e Fondazione Progetto Arca Onlus;
ATTESO che [REDACTED] risulta ospitato nella struttura "Centro Fantoli 1" gestito da Fondazione Progetto Arca Onlus.
VISTO l'avvio al procedimento di revoca delle misure di accoglienza, ai sensi dell'art.10 c.2, art 23 c.1 lettera a) del D.Lgs. 142/2015, inviato dalla scrivente Prefettura in data 03/09/2019.
VISTO che, nell'ambito di attività d'accertamenti d'ufficio, questa Prefettura ha rilevato che [REDACTED] si è ingiustificatamente assentato, nelle date 09/07/2019 10/07/2019 13/07/2019 16/07/2019 25/07/2019 26/07/2019, dal Centro di Accoglienza presso cui era ospitato, senza aver conseguito il necessario nulla osta.
CONSIDERATO che tale comportamento, come previsto dall'art. 23 c. 1 lettera a) del D.Lgs. 142/2015 comportano la revoca delle misure di accoglienza;
RITENUTO di dover procedere a revocare le misure di accoglienza di cui usufruisce [REDACTED] per i fatti di cui si è reso responsabile;
VISTI il D.Lgs. 25/2008 e la circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione n. 2255 del 30/10/2015;
RICHIAMATI l'articolo 23, comma 1 lettera a) del Decreto Legislativo n. 142/2015;

DECRETA

Le misure di accoglienza nei confronti [REDACTED] sono revocate.
 Il presente provvedimento ha effetto dal momento della sua comunicazione, ai sensi dell'articolo 23 comma 5 del decreto legislativo 142/2015.
 Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale competente entro 60 gg. dalla notifica del presente atto.
 Copia del presente provvedimento viene trasmessa alla Questura di Milano che provvederà alla notifica dello stesso.
 Inoltre una copia viene inviata per conoscenza all'ente gestore Fondazione Progetto Arca Onlus-Centro Fantoli 1
 Milano, data del protocollo

IL VICE PREFETTO
 (Laurenza)
 Documento firmato digitalmente
QUESTURA DI MILANO
Commissariato di P.S. "MECENATE"
 n. 13-10-19 ad ore 12:15 in Milano, Via
FANTOLI 28/8 davanti al
 sottoscritto Agente di P.G. ZUCARELLO P
 è presente [REDACTED]

[REDACTED] viene notificato
 il retroscritto provvedimento del quale si rilascia copia.
 Letto, confermato e sottoscritto.
INTERESSATO

Prefettura Milano - UTG - Ufficio Migranti - Prot. - Uscita N. 0203421 del 03/10/2019

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.