

## 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**

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

Weyermannsstrasse 10  
Case postale 8154  
CH-3001 Berne

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

info@osar.ch  
www.osar.ch

Compte dons  
CCP 30-1085-7



Berne, octobre 2013

**Données sur l'organisation :** l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR est une organisation politiquement et confessionnellement neutre à but non lucratif. C'est l'association faitière des œuvres d'entraide suisses reconnues s'occupant de réfugié-e-s, soit Caritas Suisse, l'Entraide protestante suisse (EPER), l'Organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO), l'Union suisse des comités d'entraide juive (USEJ) et la Fondation Armée du Salut Suisse, ainsi que de la section suisse d'Amnesty International. En tant qu'organisation spécialisée, l'OSAR participe à la consultation politique au sujet de la législation sur l'asile et la migration. Elle prodigue également des conseils juridiques et coordonne le réseau suisse des bureaux de consultation juridique pour requérant-e-s d'asile. L'OSAR assure en outre la formation et la coordination des représentant-e-s des œuvres d'entraide qui assistent, en tant qu'observateurs/trices neutres, aux auditions dans la procédure d'asile. Elle observe systématiquement l'évolution de la législation sur l'asile et de son application dans la pratique, établit des rapports analytiques sur les pays de provenance, propose des projets de formation et contribue à la formation de l'opinion publique dans le domaine de l'asile.

**Remerciements :** l'OSAR remercie les personnes qui nous ont consacré du temps pendant notre séjour en Italie, expert-e-s et personnes officielles au service des autorités compétentes en matière d'asile, représentant-e-s du Haut Commissariat pour les réfugiés, collaborateurs/trices d'organisations non gouvernementales et personnes concernées. Nous leur sommes reconnaissantes de nous avoir cordialement reçues et volontiers renseignées sur la situation des réfugié-e-s en Italie. Nous souhaitons aussi remercier tout spécialement Felicia Proserpio du CSERPE (Centre d'études et de recherches sur les questions relevant de la migration), à Bâle, sans laquelle notre voyage d'investigation en Italie n'aurait pas été possible et qui nous a été d'une aide inestimable dans la préparation du présent rapport.

En outre, l'OSAR tient à exprimer sa gratitude à ses organisations membres Amnesty International, Caritas Suisse et USEJ ainsi qu'au Fonds de la FEPS pour les droits humains, géré par l'EPER, pour leur généreux soutien financier.

Les auteures remercient enfin Christina von Gunten, avocate au service juridique de l'OSAR, de son soutien actif pendant le voyage d'investigation et lors de la préparation du présent rapport ainsi que Susanne Bolz, responsable de la division Protection de l'OSAR, de son appui dans la planification, l'analyse juridique et la rédaction du rapport.

## Impressum

**EDITEUR**

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

CCP Dons: 10-10000-5

**AUTEUR**

Seraina Nufer, Muriel Trummer

**PHOTO**

Christina von Gunten

**TRADUCTION FRANÇAISE**

Olivier von Allmen

**VERSIONS**

Allemand, français, anglais

**COPYRIGHT**

© 2013  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne  
copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1	Contexte et but .....	1
1.2	Méthode .....	1
1.3	Personnes interrogées .....	2
1.3.1	Rome .....	2
1.3.2	Milan .....	3
1.3.3	Bologne.....	4
<b>2</b>	<b>Résumé .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>L'Italie et l'asile : faits et chiffres .....</b>	<b>7</b>
3.1	Nombre de demandes d'asile et taux de protection .....	7
3.2	Transferts Dublin et autres transferts requis par des pays tiers .....	8
3.3	Nombre de places d'hébergement .....	8
3.4	Etat d'urgence Afrique du nord .....	9
3.5	Procédure pour violation des traités de l'UE .....	11
<b>4</b>	<b>Situation de l'accueil des requérant-e-s d'asile .....</b>	<b>11</b>
4.1	Accès à la procédure d'asile .....	11
4.1.1	Attestation de résidence .....	11
4.1.2	Vide entre le dépôt de la demande d'asile et la « verbalizzazione » .....	12
4.1.3	Conclusion .....	13
4.2	Arrivée des requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin	13
4.3	Possibilités d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile de retour ....	15
4.3.1	Projets du FER .....	16
4.3.2	CARA .....	19
4.3.3	Autres .....	20
4.3.4	Conclusion .....	21
<b>5</b>	<b>Situation de l'accueil des bénéficiaires d'un statut de protection en Italie</b>	<b>21</b>
5.1	Arrivée des personnes transférées au bénéfice d'une protection .....	21
5.2	Possibilités d'hébergement pour les personnes transférées au bénéfice d'une protection .....	22
5.2.1	SPRAR.....	23
5.2.2	Lieux d'hébergement communaux à Rome .....	27
5.2.3	Lieux d'hébergement communaux à Milan .....	31
5.2.4	Structures non étatiques et abris d'urgence .....	35
5.2.5	Maisons occupées et taudis .....	37
5.2.6	Sans-abri.....	42
5.2.7	Conclusion .....	44
5.3	Travail et intégration .....	45
5.3.1	Travail régulier .....	45
5.3.2	Travail au noir et exploitation .....	47
5.3.3	Appartement.....	48
5.3.4	Cours de langue et autres mesures d'intégration .....	48

5.3.5	Conclusion .....	49
5.4	Aide sociale .....	49
5.4.1	Système italien .....	49
5.4.2	Logements sociaux .....	50
5.4.3	Prestations financières .....	51
5.4.4	Conclusion .....	51
5.5	Soins médicaux.....	51
5.5.1	Accès aux soins.....	51
5.5.2	Soins psychologiques/psychiatriques .....	52
5.5.3	Rapport entre situation de logement et santé .....	53
5.5.4	Conclusion .....	54
<b>6</b>	<b>Situation des personnes vulnérables .....</b>	<b>55</b>
6.1	Familles et enfants, mères seules avec enfant(s) .....	55
6.1.1	Séparation des familles.....	55
6.1.2	Conditions d'accueil pour les familles et pour les femmes seules avec enfant(s) .....	57
6.1.3	Ecole.....	58
6.2	Femmes.....	59
6.3	Personnes ayant des problèmes médicaux .....	59
6.4	Hommes seuls .....	60
6.5	Conclusion.....	60
<b>7</b>	<b>Appréciation juridique .....</b>	<b>61</b>
7.1	Accès à la procédure .....	61
7.2	Absence d'hébergement au début de la procédure .....	62
7.3	Manque de places d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile.....	62
7.4	Pas de soutien pour les bénéficiaires d'une protection .....	64
7.5	Soins médicaux.....	65
7.6	Enfants .....	66
7.7	Séparation des familles .....	68
7.8	Obligation de clarifier .....	69
7.9	Exigence du respect des droits en Italie .....	70
7.10	Conclusion.....	71
<b>8</b>	<b>Recommandations .....</b>	<b>71</b>
<b>9</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>72</b>

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte et but

La Suisse transfère en Italie une grande partie de ses requérant-e-s d'asile dans la procédure Dublin et nombre de réfugié-e-s reconnu-e-s sur la base du traité bilatéral de réadmission. En automne 2010, l'OSAR avait entrepris un voyage d'investigation en Italie avec les organisations norvégiennes Juss-Buss et NOAS et avait, avec elles, publié en 2011 un rapport<sup>1</sup> décrivant la procédure d'asile et les conditions d'accueil en Italie. Plusieurs contributions actuelles laissent entendre que la situation s'y est encore durcie depuis, en raison notamment du printemps arabe. Ces signaux ont toutefois été peu pris en considération par les autorités suisses de l'asile. La pratique continue d'être très restrictive : ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'office fédéral des migrations (ODM) et le Tribunal administratif fédéral (TAF) renoncent à des transferts. Dans ces conditions, l'OSAR a considéré qu'il se justifiait de clarifier une nouvelle fois la situation.

Le présent rapport actualise le rapport OSAR/Juss-Buss de 2011 en ce qui concerne la situation de l'accueil en Italie. Il entend exposer les conditions actuelles d'hébergement et de vie des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s à Rome et à Milan. Il s'intéresse en particulier aux personnes au bénéfice d'un statut de protection qui ont été renvoyées en Italie ainsi qu'aux personnes vulnérables et aux familles. Enfin, il ne traite pas de la thématique des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s car ces personnes sont hébergées dans un système particulier.

## 1.2 Méthode

Une délégation composée de trois collaboratrices du service juridique de l'OSAR et de Felicina Proserpio du CSERPE (Centre d'études et de recherches sur les questions relevant de la migration) de Bâle s'est rendue du 27 mai au 7 juin 2013 en Italie, plus précisément du 27 mai au 3 juin à Rome et du 3 au 7 juin à Milan. Elle a également mené une interview à Bologne lors d'un bref passage dans la ville. La délégation a fait des interviews de divers représentant-e-s d'ONG, d'autorités et de réfugié-e-s. Le présent rapport se base sur les résultats de ces entretiens, mais aussi sur la lecture de rapports actuels sur la situation en Italie.

Le présent rapport expose cette situation à l'aide des exemples de Rome et de Milan. Compte tenu des grandes différences qui existent selon les communes et les régions, il n'est pas possible d'en donner une vue d'ensemble valable pour tout le pays.

---

<sup>1</sup> Organisation suisse d'aide aux réfugiés/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, Berne et Oslo, mai 2001 : [www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at\\_download/file](http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at_download/file).

## 1.3 Personnes interrogées

La délégation remercie tout spécialement les personnes, organisations et autorités suivantes de leurs précieuses informations et de leur aimable collaboration pendant son séjour en Italie :

### 1.3.1 Rome

- Misericordia, Aurelio Muscarà, jusqu'à fin mai 2013 responsable de l'Ufficio Accoglienza Migranti à l'aéroport Fiumicino, 27 mai 2013 (Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino)
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Cristina Laura Cecchini, Loredana Leo, avocates, 28 mai 2013 (ASGI)
- Questura de Rome, Ufficio Immigrazione, Via T. Patini, Franca Zappacosta, inspectrice cheffe, 28 mai 2013 (Questura de Rome)
- Commune de Rome, Ufficio Immigrazione, Via Assisi 39A, Alfredo Romani, responsable de l'office, 28 mai 2013 (commune de Rome)
- Sant'Egidio, Via San Gallicano 25, Cecilia Pani, Maria Quinto, 30 mai 2013
- Accompagnement de bénévoles de Sant'Egidio lors d'une distribution de repas à des sans-abri, 28 mai 2013
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, division juridique, Anna Galosi, responsable de la direction, Fiorella Rathaus, responsable du domaine social et de l'intégration, 29 mai (CIR)
- Carlo Ruggiero, journaliste chez Rassegna.it, 29 mai 2013 (Carlo Ruggiero)
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Adelaide Massimi, collaboratrice bénévole, 29 mai 2013 (MEDU)
- Bénévoles de MEDU que nous avons pu accompagner avec leur mobilhome au campement Tor Marancia de la commune de Rome pour des réfugié-e-s afghan-e-s, entretien avec divers réfugié-e-s afghan-e-s sur place, 29 mai 2013
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri, et SaMiFo (Salute Migranti Forzati), Martino Volpatti, 30 mai 2013 (Centro Astalli / SaMiFo)
- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, psychiatre et chef de clinique, Estela Camilo da Silva, assistante, 30 mai 2013 (Ferite Invisibili)
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, médecin, Maria Rosaria, avocate, Arianna Cascelli, coordinatrice du projet Selam Palace, Arcangelo Patriarca, responsable des conseils en matière sociale, 30 mai 2013 (Cittadini del Mondo)
- Cittadini del Mondo, que nous avons pu accompagner dans le bâtiment de bureaux de Selam Palace (Romanina/Anagnina) le 30 mai 2013

- Ministère italien de l'intérieur : Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione : Angela Pria, préfète et cheffe du Département, Carmelita Ammendola, préfète suppléante, unité externe et relations internationales, Roberta Pozzuoli, Questura di Roma, Ufficio Immigrazione, Sonia Boccia, préfète suppléante, Ufficio Immigrazione Prefettura di Roma, Marina Cestelli, Ufficio Immigrazione Prefettura di Roma, Carmen Cosentino, préfète suppléante, système de premier accueil, évaluation des conditions d'accueil et gestion de la structure, Antonella Dinacci, unité Dublin, Martha Matscher, préfète suppléante, Capo Ufficio Asilo, protezione speciali e sussidiarie, gestion de l'ERF et système de second accueil, Rosetta G. L. Scotto Lavina, Direttore Centrale di servizi civili per l'immigrazione e l'asilo DLCI / Département de la sécurité : Maria Cristina Longarzia, unité immigration du directoire central de l'immigration et de la police des frontières, Raffaella Navarra, police des frontières à Fiumicino, Palazzo Viminale, 31 mai 2013 (Ministère de l'intérieur)
- Caritas Rome, Lorenzo Chialastri, chef de l'Area Immigrati, Caterina Boca, conseillère juridique, 31 mai 2013 (Caritas Rome)
- Quatre Érythréens au bénéfice de la protection subsidiaire en Italie habitant dans la maison Collatina occupée, que nous avons pu interroger, 1<sup>er</sup> juin 2013
- Réfugiée érythréenne avec son jeune enfant venant du bâtiment de bureaux Selam Palace, que nous avons pu interroger à Berne, 27 juin 2013
- Visite au Ponte Mammolo d'un quartier délabré de cabanes de fortune habité principalement par des réfugié-e-s érythréen-ne-s, 2 juin 2013
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini, Cristina Passacantando, Settore legale, assistenza tecnica e monitoraggio, 3 juin 2013 (SPRAR)
- Fondazione Roma Solidale, Maurizio Saggion, directeur de la fondation, et Programma Integra, Valentina Fabbri, coordinatrice, 3 juin 2013 (Fondazione Roma Solidale / Programma Integra)
- HCR, Beat Schuler, associé principal de la protection régionale, responsable sezione legale, Hélène Behr, associée principale de la protection régionale, Fabiola Conti, funzionario della protezione, 3 juin 2013 (HCR)

### 1.3.2 Milan

- Interview à l'aéroport de Malpensa : Laura Brambilla, Andrea Polichetti, Préfecture de Varese / Valentina Ameta et deux collaborateurs, Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione onlus / Angela de Santi et une collaboratrice, police des frontières de Malpensa, 4 juin 2013 (aéroport de Malpensa)
- Commissione protezione internazionale Milano, Maria Luisa Inversini, Presidente, 4 juin 2013
- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio – Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), Riccardo Canitano, coordinateur, Elisa Mo-

rellini, Coordinamento Legale, Interview et visite du centre de consultation et d'occupation du temps libre des personnes étrangères, Naga-Har, Via San Colombano 8, 4 juin 2013 (Naga)

- Naga, Interview du Dr. Italo Siena, psychiatre et fondateur du centre Naga-Har, 6 juin 2013 (Psychiatre, Naga)
- Farsi Prossimo, Paolo Grassini, responsable de secteur, Monica Molteni, cheffe de la consultation juridique au guichet d'information de la via Barabino 8, 5 juin 2013 (Farsi Prossimo)
- Asnada, interview de Sara Honegger, Margherita Giorgio et Anna Brambilla, de l'avocat ASGI Milan et Pise, ainsi que d'un réfugié afghan et de cinq personnes au bénéfice d'une protection humanitaire venant de divers pays africains, Via Ippocrate 45, 5 juin 2013 (Asnada)
- Interview d'un réfugié reconnu de Côte d'Ivoire, 5 juin 2013
- Caritas Ambrosiana, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, avocat et directeur, Daniela Varisco, conseillère, 6 juin 2013 (Caritas Ambrosiana)
- Commune de Milan, Servizio dell'Ufficio Stranieri, Sportello Centri Accoglienza, Giancarla Boreatti, responsable de l'Ufficio Stranieri, Daniela Donelli, assistante sociale, Marco Sfirra, collaborateur administratif / Sarah Nocita, juriste pour Farsi Prossimo, Via Barabino 8, 6 juin 2013 (Commune de Milan)
- Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, 7 juin 2013. Luce Bonzano travaille actuellement à une étude sur les centres d'accueil dans les Pouilles.

### 1.3.3 Bologne

Lors d'un arrêt sur le trajet de Rome à Milan, la délégation a pu interroger une réfugiée érythréenne à Bologne, le 3 juin 2013.

## 2 Résumé

Une délégation de l'OSAR s'est rendue à Rome et à Milan du 27 mai au 7 juin 2013. Elle a eu des entretiens avec des ONG, des autorités et des réfugié-e-s afin de clarifier la situation actuelle de l'accueil des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s.

La grande majorité (83,9 pour cent) des transferts Dublin vers l'Italie vient de la Suisse. Il y a eu au total 3551 cas de transferts Dublin vers l'Italie en 2012 pour 8000 places d'accueil étatiques. 64'000 réfugié-e-s reconnu-e-s vivent déjà en Italie.

Ce qu'on a appelé l'**état d'urgence Afrique du nord** s'est terminé fin février 2013. Environ 16'000 personnes ont dû quitter les hébergements d'urgence. Quelques 3'000 personnes vulnérables ont pu rester plus longtemps et devraient être placées dans le SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

Il subsiste des **insuffisances dans l'accès à la procédure d'asile**. A Milan, on exige systématiquement une attestation de domicile pour le dépôt d'une demande d'asile. A Rome aussi, il faut fournir une adresse. Tant à Milan qu'à Rome, il peut y avoir plusieurs mois d'attente entre le dépôt de la demande d'asile et son enregistrement formel (*verbalizzazione*). Pendant cette période, les personnes concernées n'ont pas d'hébergement.

Aux aéroports de Rome-Fiumicino et de Milan-Malpensa, des ONG offrent des consultations aux **requérant-e-s d'asile transféré-e-s en Italie dans une procédure Dublin**. En outre, elles peuvent fournir à ces personnes une place dans un projet FER (Fondo europeo per i rifugiati : hébergements financés par le Fonds européen pour les réfugié-e-s) s'il y a des disponibilités et pour autant que la Préfecture de Rome ou celle de Varese soit compétente pour la personne concernée. Si c'est une autre préfecture qui est compétente, la personne peut éventuellement rester quelques jours dans un projet FER jusqu'à ce qu'elle poursuive son voyage. Le nombre de places d'accueil dans les projets FER est très limité, seulement 220 en tout. Tant la durée du séjour que celle du projet sont en règle générale très brèves.

Théoriquement, les requérant-e-s d'asile transféré-e-s dans le cadre de Dublin ont également accès pour un certain temps aux centres de premier accueil **CARA** (Centri di accoglienza per richiedenti asilo). Toutefois, ces centres sont actuellement pleinement occupés.

Contrairement aux requérant-e-s d'asile transféré-e-s, les **personnes transférées ayant déjà un statut de protection en Italie ne reçoivent aucun soutien**. Elles n'ont aucun accès aux ONG dans les aéroports et ne peuvent être logées dans les projets FER. Certes, elles ont le droit d'entrer librement en Italie mais doivent se débrouiller sans aide. Le système italien prévoit que les bénéficiaires d'une protection ont le droit de travailler au plus tard depuis l'obtention de leur statut, raison pour laquelle il est attendu d'elles qu'elles puissent aussi subvenir à leurs besoins depuis ce moment là. Elles n'ont plus accès aux CARA, mais cependant au **SPRAR** pour autant qu'elles n'aient pas précédemment épuisé cette possibilité. Le nombre de places offertes par le SPRAR est très limité (actuellement, 4800, mais dès 2014, il devraient y en avoir 16'000) et on compte environ 5000 personnes sur des listes d'attente. La durée du séjour y est de six mois et peut être prolongée à douze mois, voire plus pour les personnes vulnérables. Dans la plupart des cas, cette durée ne suffit cependant pas pour acquérir une autonomie.

Aussi bien la commune de Rome que celle de Milan exploitent des guichets d'information où elles procurent des **places d'hébergement au niveau communal**. D'autres personnes étrangères (non seulement du domaine de l'asile) y ont accès. A **Rome**, ces places sont au nombre de 1300 et le délai d'attente est de trois mois au moins. Cependant, il y a aussi des cas où, malgré des demandes répétées, les personnes concernées n'ont jamais trouvé à se loger. Plus de la moitié des places sont occupées par des requérant-e-s d'asile de sorte qu'il y en a peu à disposition des bénéficiaires d'une protection. Souvent, il s'agit de places d'hébergement nocturne d'urgence qui ne sont donc ouvertes que la nuit. La durée de séjour y est de six à douze mois.

La commune de **Milan** exploite 400 places relevant du système Morcone. Les centres pour les hommes ne sont ouverts que de nuit. Le séjour peut y être de dix

mois. Les personnes ayant déjà été dans un projet SPRAR n'y ont pas accès. De même, les personnes souffrant de problèmes psychiatriques en sont exclues car elles ne peuvent y trouver un hébergement adéquat. Les familles sont systématiquement logées de manière séparée à Milan. Également dans cette ville, la plupart des personnes ne peuvent pas se débrouiller seules après la période de dix mois.

En outre, il existe aussi bien à Rome qu'à Milan un certain nombre de lits proposés par des ONG ou des institutions religieuses. Leurs capacités d'accueil sont toutefois extrêmement limitées et il ne s'agit souvent que de places pour un hébergement nocturne d'urgence. Des bénévoles d'ONG passent souvent des heures au téléphone pour pouvoir trouver un lit pour une seule nuit.

Bien des personnes se retrouvent dès lors **sans abri ou dans des maisons occupées et des taudis**. La délégation a visité la villa Selam Palace à Rome. Elle est occupée par près de 800 personnes originaires d'Afrique de l'est, dont des familles et également des femmes seules avec enfants. L'endroit est autogéré par un comité et dirigé de manière strictement hiérarchique. Les conditions sanitaires y sont précaires et les femmes y sont exposées à des violences sexuelles. Les conditions de vie ne sont pas du tout adaptées aux besoins des enfants. Les malades psychiques ne sont pas acceptés dans les maisons occupées car leur comportement n'est pas socialement supportable. Les nombreux/ses réfugié-e-s sans abri sont visibles à Rome et beaucoup d'entre eux et elles dorment la nuit à la gare Termini sous un avant-toit. A Milan, il y a des bâtiments de la gare occupés où vivent également des personnes au bénéfice d'une protection.

En raison de la **crise économique actuelle et du taux de chômage élevé** (12 pour cent en moyenne et 39,5 pour cent chez les jeunes adultes), il est pratiquement impossible pour les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection de trouver un emploi. Lorsqu'ils y parviennent, c'est le plus souvent un travail au noir, mal payé et de brève durée. Le gain réalisé ne suffit pas pour louer un logement ni pour subvenir aux besoins existentiels. Ainsi, les personnes concernées passent tout leur temps dans les rues pour aller à la soupe populaire, chercher un endroit pour dormir ou une possibilité de se laver. Leur quotidien est déterminé par les faits et gestes destinés à couvrir leurs besoins élémentaires. Des efforts d'intégration, comme par exemple suivre des cours de langue, ne sont ainsi guère possibles. Cela est encore plus difficile pour les mères ou les pères seul-e-s avec des enfants. En tous les cas, l'offre en matière d'intégration est très limitée.

Sur le plan de l'**aide sociale**, les réfugié-e-s reconnu-e-s sont certes mis sur pied d'égalité avec les ressortissant-e-s italien-ne-s. Toutefois, le système italien de l'aide sociale est très faible et ne permet pas de garantir un minimum vital. Le délai d'attente pour un logement social est de plusieurs années, même pour les familles. Le système italien se base fortement sur le soutien des personnes concernées par leur famille. Cependant, les réfugié-e-s ne peuvent pas compter sur un tel réseau familial.

Les **familles avec enfants** peuvent certes parfois rester plus longtemps dans un centre. D'un autre côté, il leur est plus difficile de trouver une place appropriée et elles doivent souvent compter avec un délai d'attente plus long. En outre, elles sont souvent hébergées de manière séparée. Les femmes sans abri avec enfants ris-

quent par ailleurs de voir leurs enfants être placés sans elles. Cela retient d'emblée certaines mères de s'annoncer pour une place d'accueil.

Dans la pratique, l'accès aux **soins médicaux** est rendu difficile par le fait que bien des requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection ne sont pas informé-e-s de leurs droits et de la procédure administrative visant à l'obtention d'une carte de santé. En outre, l'Italie ne dispose pas de suffisamment de places d'accueil adaptées aux malades psychiques. Le traitement effectif de maladies psychiques comme le syndrome de stress post-traumatique n'est pas possible tant que la personne vit dans la rue.

Le système d'accueil italien des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection connaît des **défaillances systémiques**. L'Italie viole ainsi ses obligations internationales. Dans ces conditions, les Etats membres de Dublin qui ont l'intention de lui transférer des personnes ont une **obligation de clarifier** renforcée dans les cas d'espèce. Dans la mesure où une personne dont le transfert est envisagé risque de se retrouver sans abri et où elle n'a aucune possibilité d'acquérir une autonomie, l'Etat requérant doit faire usage de la clause de souveraineté prévue par le Règlement.

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

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

En raison de sa position géographique, l'Italie est pour beaucoup de requérant-e-s d'asile le premier pays européen où ils et elles arrivent. La plupart atteignent l'Italie par bateau en provenance de l'Afrique du nord. Dans son important arrêt *Hirsi Jamaa* de 2012, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a donné du poids au droit à l'accès à la procédure d'asile en faveur des réfugié-e-s appréhendé-e-s en mer.<sup>2</sup>

En raison du printemps arabe, l'Italie a connu une forte hausse du nombre des demandes d'asile en 2011 pour atteindre 34'115 demandes.<sup>3</sup> En 2012, ce nombre a baissé à 15'715<sup>4</sup> alors qu'en été 2013, l'arrivée de réfugié-e-s par bateau au sud du pays a de nouveau fortement augmenté.<sup>5</sup>

Plus de la moitié des requérant-e-s d'asile obtiennent un statut de protection en Italie. Ainsi, en 2012, sur les 14'970 décisions rendues au total (en première instance et en instance de recours), 9270 (61,9 pour cent) ont été positives. Plus précisément, 2095 personnes ont obtenu le statut de réfugié-e, 4770 une protection subsi-

<sup>2</sup> CourEDH, *Hirsi Jamaa et consorts contre Italie*, Recours n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012.

<sup>3</sup> Communiqué de presse d'Eurostat 46/2012, 23 mars 2012, p. 2 : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF).

<sup>4</sup> Communiqué de presse d'Eurostat 48/2013, 22 mars 2013, p. 2 : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-22032013-BP/DE/3-22032013-BP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/DE/3-22032013-BP-DE.PDF).

<sup>5</sup> Migration News Sheet, juillet 2013, p. 17.

diaire et 2405 une protection humanitaire.<sup>6</sup> Selon des estimations du HCR, il y aurait environ 64'000 réfugié-e-s vivant en Italie.<sup>7</sup>

### 3.2 Transferts Dublin et autres transferts requis par des pays tiers

En 2012, l'Italie a reçu en tout 17'631 demandes de prise ou reprise en charge émanant d'autres pays européens et basées sur le Règlement Dublin II<sup>8,9</sup>, dont 6605 présentées par la Suisse.<sup>10</sup> 3551 personnes ont été transférées en Italie,<sup>11</sup> dont 2981 en provenance de la Suisse.<sup>12</sup> A cela s'ajoutent les transferts de réfugié-e-s reconnu-e-s qui ne relèvent pas du Règlement Dublin II, mais de traités bilatéraux de réadmission. Or, il n'y a pas de statistiques à leur sujet.

La plupart des transferts Dublin ont lieu par avion à destination de Rome-Fiumicino ou de Milan-Malpensa, mais aussi parfois de Bari, Florence, Naples, Vérone ou Venise.<sup>13</sup> En 2012, 1819 personnes soumises au Règlement Dublin au total ont été transférées à Malpensa, dont 1221 en provenance de la Suisse. Du 1<sup>er</sup> janvier au 2 juin 2013, il y a eu 878 transferts Dublin à destination de Malpensa, dont 549 en provenance de la Suisse.<sup>14</sup> Quelques personnes ont fait une halte à Milan-Linate, mais ont souvent alors quitté l'aéroport. Dans ces cas, c'est la Préfecture de Milan qui est compétente et non celle de Varese comme pour les arrivées à Malpensa.<sup>15</sup> En 2012, il y a eu 2256 transferts Dublin à Rome-Fiumicino.<sup>16</sup>

### 3.3 Nombre de places d'hébergement

Dans la seule année 2012, il y a eu 3551 transferts Dublin à destination de l'Italie,<sup>17</sup> sans compter les transferts de réfugié-e-s reconnu-e-s. Ils complètent le grand

<sup>6</sup> Communiqué de presse d'Eurostat 96/2013, 18 juin 2013, p. 3 :

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-18062013-AP/DE/3-18062013-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062013-AP/DE/3-18062013-AP-DE.PDF).

<sup>7</sup> HCR, UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy, juillet 2013, p. 2 : [www.refworld.org/docid/522f0efe4.html](http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html).

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 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.

<sup>9</sup> Unité italienne Dublin, Dati relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di immigrati richiedenti asilo effettuati nell'applicazione del Regolamento CE 343/2003 (Dublino II), 27 mai 2013.

<sup>10</sup> Office fédéral des migrations, Statistique de l'asile 2012, p. 63 :

[www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-d.pdf).

<sup>11</sup> Unité italienne Dublin, Dati Regolamento Dublino II, 27 mai 2013.

<sup>12</sup> Office fédéral des migrations, Statistique de l'asile 2012, p. 63.

<sup>13</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013.

<sup>14</sup> Ibidem. Le Ministère de l'intérieur indique 1798 transferts à Malpensa en 2012 : Ministère de l'intérieur, Département des libertés civiles et de l'immigration, renseignement reçu par e-mail, 3 octobre 2013.

<sup>15</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>16</sup> Ministère de l'intérieur, Département des libertés civiles et de l'immigration, renseignement reçu par e-mail, 3 octobre 2013. Ce chiffre ajouté au nombre de transferts à Malpensa en 2012 donne un nombre plus élevé que le total des transferts Dublin en Italie selon l'unité Dublin (note 11). Le Ministère de l'intérieur explique la différence par le fait qu'il a obtenu les chiffres de divers offices. Il serait prévu à l'avenir que chaque police des frontières introduise ses chiffres de manière indépendante dans le système Dublin : Ministère de l'intérieur, Département des libertés civiles et de l'immigration, renseignement reçu par e-mail, 9 octobre 2013.

<sup>17</sup> Unité italienne Dublin, Dati Regolamento Dublino II, 27 mai 2013.

nombre de 64'000 réfugié-e-s vivant déjà dans le pays.<sup>18</sup> Pour toutes ces personnes, l'Italie ne dispose que de 8000 places d'hébergement étatiques.<sup>19</sup> Un certain nombre de places sont cependant offertes par des communes, des ONG et des institutions religieuses. A Rome, il y en a 3000 au total,<sup>20</sup> alors que Milan en dispose de 500.<sup>21</sup> Toutefois, il faut traiter ces chiffres avec prudence car il n'y a pas de coordination entre les nombreux acteurs impliqués et il est donc impossible d'avoir une vue d'ensemble.

Au niveau communal, on trouve d'une part des centres dirigés par des ONG et financés par les communes, et d'autre part, des ONG (partiellement les mêmes) et des institutions religieuses qui exploitent indépendamment d'autres centres d'accueil financés d'une autre manière (principalement par des dons). Cette diversité empêche d'avoir une vue d'ensemble précise sur le nombre total de places. Cela signifie cependant aussi que toutes les places gérées par des ONG et des institutions religieuses ne s'ajoutent pas au système étatique mais qu'une grande partie d'entre elles relève de ce système, respectivement y est intégrée. Cette précision a son importance car les autorités suisses de l'asile tirent souvent argument des places offertes par des ONG et des Eglises pour justifier le transfert vers l'Italie. Il faut également savoir que bien des places ne sont pas destinées exclusivement aux personnes relevant du domaine de l'asile (voir à ce sujet ch. 5.2).

### 3.4 Etat d'urgence Afrique du nord

Lors du printemps arabe, environ 60'000 personnes sont venues en Italie. Le pays a réagi à cet afflux massif par le concept de ce qu'on a appelé « état d'urgence Afrique du nord » et a accordé un statut de protection humanitaire à environ 24'000 personnes pour une année.<sup>22</sup> Sous la direction de la protection civile (*protezione civile*), 26'000 places d'accueil supplémentaires ont été financées. Pour héberger ces personnes, il a été versé à divers prestataires (ONG et hôteliers) une somme de 46 euros par jour et par personne.<sup>23</sup> Malgré l'importance de ce montant, l'hébergement d'urgence a souvent consisté simplement en une couchette et des repas, sans cours de langue ni soutien juridique et les lieux d'hébergement étaient parfois isolés de tout.<sup>24</sup> La plupart de ces lieux étaient gérés par des organisations ayant peu, voire pas du tout d'expérience. Les requérant-e-s d'asile n'avaient pas accès à de nombreuses prestations prévues par la loi en ce qui concerne leur hébergement.<sup>25</sup> Nombre de nos interlocuteurs et interlocutrices sur place se sont exprimé-e-s de manière très critique au sujet du concept d'urgence. Même le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé les différences de qualité et l'insuffisance du soutien accordé dans les divers lieux d'hébergement

<sup>18</sup> HCR, Recommendations Italy, juillet 2013, p. 2.

<sup>19</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>20</sup> Ibidem. Ce chiffre comprend les places offertes par la commune, par le SPRAR, par les CARA et les places financées par l'Etat.

<sup>21</sup> 400 places de premier accueil et 102 de second accueil : interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>22</sup> Le critère d'inclusion était l'arrivée en Italie entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 5 février 2011.

<sup>23</sup> A titre de comparaison, l'indemnité pour une place dans le SPRAR à Milan est de 35 euros par personne et par jour : interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013.

<sup>24</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013.

<sup>25</sup> HCR, Recommendations Italy, juillet 2013, p. 9.

d'urgence.<sup>26</sup> Cela revenait presque à dire que ce concept avait avant tout permis aux hôteliers de s'enrichir au lieu de fournir un soutien approprié aux requérant-e-s d'asile.<sup>27</sup> En outre, la situation d'urgence a fortement nui au système global d'accueil en Italie.<sup>28</sup>

Le mandat d'urgence confié à la protection civile a pris fin le 31 décembre 2012. L'état d'urgence a toutefois été prolongé jusqu'à fin février 2013 sous la direction directe du Ministère de l'intérieur. Comme les lieux d'hébergement d'urgence ont ensuite été fermés, les quelques 16'000 personnes y demeurant encore ont reçu chacune 500 euros en tant que stimulation à quitter les lieux, respectivement en tant qu'aide de départ en vue de leur intégration en Italie. En principe, leur statut de protection humanitaire (douze mois d'autorisation de travail et de séjour en Italie et un document de voyage) leur permettait de voyager pendant trois mois sans visa dans d'autres pays européens. Le HCR ignore combien de personnes ont effectivement fait usage de cette « liberté de voyager ».<sup>29</sup> Il n'existe pas non plus de données officielles concernant l'intégration socioéconomique de celles et ceux qui ont dû quitter leur lieu d'hébergement d'urgence. Le HCR émet des doutes à ce sujet compte tenu des mauvaises conditions d'hébergement ainsi que de la situation économique défavorable en Italie.<sup>30</sup> Le Ministère de l'intérieur nous a certes déclaré que beaucoup de ces personnes auraient trouvé une place de travail.<sup>31</sup> Toutefois, aucune indication plus précise n'a pu être obtenue malgré des questions supplémentaires. Aux dires de l'ONG Naga, on ne sait pas ce qui c'est passé avec ces personnes. A Milan, beaucoup d'entre elles auraient encore pu trouver une place dans les structures mises en place pour les sans-abri pendant l'hiver, puis se seraient retrouvées dans la rue.<sup>32</sup> A Rome également, il y a eu quantité de sans-abri.<sup>33</sup> Les nombreux articles sur les réfugié-e-s protestataires ayant poursuivi leur voyage en Allemagne<sup>34</sup> permettent également de douter que la plupart des personnes sorties des lieux d'hébergement d'urgence aient trouvé un emploi en Italie.

Les personnes vulnérables (malades, femmes seules, familles) ont par contre pu rester plus longtemps dans les lieux d'hébergement.<sup>35</sup> Au nombre approximatif de 3000, elles étaient censées être transférées peu à peu dans le SPRAR<sup>36</sup>.<sup>37</sup> Le réalisme de cette solution apparaît douteux car le SPRAR dispose actuellement de

---

<sup>26</sup> Rapport de Nils Muižnieks, commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de son voyage du 3 au 6 juillet 2012 en Italie, 18 septembre 2012, ch. 143 : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2>.

<sup>27</sup> Dans ce sens également : Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, p. 34 ss.

<sup>28</sup> Interview chez Caritas Rome, 31 mai 2013 ; interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>29</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>30</sup> HCR, Recommendations Italy, juillet 2013, p. 10.

<sup>31</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>32</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013.

<sup>33</sup> Corriere Della Sera, Rifugiati: il governo chiude i centri, 3 mila richiedenti asilo senza casa nel Lazio, 3 avril 2013 : [http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/13\\_aprile\\_3/chiusura-centri-rifugiati-roma-212459607081.shtml](http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/13_aprile_3/chiusura-centri-rifugiati-roma-212459607081.shtml).

<sup>34</sup> Voir par exemple sur la situation à Hambourg : Die Zeit, Letzte Zuflucht, Flüchtlinge in Hamburg, 19 juillet 2013: [www.zeit.de/2013/30/fluechtlinge-libyen-st-pauli](http://www.zeit.de/2013/30/fluechtlinge-libyen-st-pauli); Lampedusa in Hamburg: <http://lampedusa-in-hamburg.tk/>.

<sup>35</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>36</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

<sup>37</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

4800 places au total et connaît une liste d'attente de 5000 personnes<sup>38</sup> (voir à ce sujet ch. 5.2.1).

### 3.5 Procédure pour violation des traités de l'UE

Le 24 octobre 2012, la Commission de l'UE a engagé contre l'Italie une procédure pour violation des traités en ce qui concerne la directive sur la procédure<sup>39</sup>, la directive sur l'accueil<sup>40</sup>, la directive sur la qualification<sup>41</sup> et le règlement Dublin II.<sup>42</sup> Selon le HCR et l'ASGI (*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*), la procédure porte sur l'hébergement, l'accès à la procédure d'asile, la procédure Dublin et éventuellement l'intégration. De l'avis du HCR, le manque de places d'hébergement est le plus grave défaut du système italien.<sup>43</sup> Toutefois, il n'est pas possible d'accéder aux détails de la procédure pour violation des traités.

Au cours de sa visite, la délégation a eu l'impression que les représentant-e-s des autorités ne voulaient s'exprimer que de manière très retenue sur la procédure en cours. Comme elle a souvent évoqué la question, elle présume que c'est pour ce motif que les renseignements obtenus ont été succincts.

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

### 4.1 Accès à la procédure d'asile

#### 4.1.1 Attestation de résidence

Les personnes souhaitant déposer une demande d'asile à la Questura<sup>44</sup> à Milan doivent présenter à cet effet une *dichiarazione di ospitalità*. Il s'agit d'une attestation d'un hôte disant que la personne séjourne chez lui. Souvent, à Milan, c'est la Casa della Carità, abri de nuit géré par l'Eglise, qui établit de telles attestations. Toutefois, toutes les personnes intéressées ne savent pas qu'elles peuvent s'y adresser. Certaines vont jusqu'à payer des gens pour qu'ils leur délivrent une attestation de résidence. La Questura accepte les attestations de la Casa della Carità bien qu'elle sache que toutes les personnes concernées n'y habitent pas effectivement. Toujours

<sup>38</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>39</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

<sup>40</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

<sup>41</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>42</sup> Commission de l'UE, Procédure pour violation des traités selon l'art. 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, n° 2012/2189, 24 octobre 2012 : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements\\_by\\_country\\_italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm).

<sup>43</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; interview chez l'ASGI, Rome, 28 mai 2013.

<sup>44</sup> La Questura est l'autorité de police locale qui est notamment compétente pour l'enregistrement des demandes d'asile.

est-il que sans une telle attestation, il n'est pas possible de déposer une demande d'asile. Cette exigence repose sur deux motifs : d'une part, elle fournit aux autorités une adresse où elles peuvent contacter les requérant-e-s d'asile ; d'autre part, elle leur évite aussi de devoir trouver un lieu d'hébergement pour l'intéressé-e qui a précisément confirmé en avoir déjà un.<sup>45</sup> Selon Farsi Prossimo, une telle déclaration n'empêche toutefois pas l'accès à un lieu d'hébergement officiel.<sup>46</sup> Pour Asnada, c'est en raison de cette réglementation qu'il y a moins de personnes qui s'annoncent au SPRAR à Milan. La pratique de la Questura de Milan a déjà été remise en cause par des ONG, mais elle a été couverte par le tribunal compétent.<sup>47</sup>

L'exigence d'une attestation de résidence existe manifestement dans d'autres villes (mais pas dans toutes).<sup>48</sup> A Rome, plusieurs ONG mettent à disposition des adresses virtuelles, en particulier celle du Centro Astalli. Selon diverses sources, une adresse est exigée pour déposer une demande d'asile à Rome.<sup>49</sup>

L'exigence d'une attestation de résidence représente un obstacle inadmissible à l'accès à la procédure et à un hébergement au début de la procédure d'asile.<sup>50</sup>

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

Il continue d'y avoir un temps mort notable entre le dépôt de la demande d'asile à la Questura et son enregistrement formel (*verbalizzazione*). Il est souvent plus long dans les grandes villes et les localités où la Questura connaît un manque de personnel. A Rome, il faudrait attendre plusieurs mois la *verbalizzazione* selon divers de nos interlocuteurs et interlocutrices.<sup>51</sup> Du côté des autorités, on indique une durée d'attente d'un mois au maximum.<sup>52</sup> A Milan, elle est de trois mois.<sup>53</sup> Les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin sont également touchées par ces retards.<sup>54</sup>

Certes, le droit italien accorde aux requérant-e-s d'asile l'accès à un hébergement dès le moment du dépôt de la demande d'asile.<sup>55</sup> Dans la pratique toutefois, il n'est

<sup>45</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013 ; interview chez Asnada, Milan, 5 juin 2013 ; interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>46</sup> Farsi Prossimo, renseignement reçu par e-mail, 2 août 2013.

<sup>47</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013 ; interview chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>48</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>49</sup> Interview chez l'ASGI, Rome, 28 mai 2013; Centro Astalli, Accettazione, [www.centroastalli.it/index.php?id=201](http://www.centroastalli.it/index.php?id=201). Selon le HCR, la Questura de Rome exige une adresse pour traiter la demande d'asile : interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>50</sup> Sur l'appréciation juridique, voir ch. 7.

<sup>51</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; interview chez l'ASGI, Rome, 28 mai 2013 ; interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013.

<sup>52</sup> Selon le Ministère de l'intérieur, la durée était plus longue pendant l'état d'urgence Afrique du nord, mais actuellement elle ne serait plus que de 20 à 25 jours : interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013. Selon la Questura de Rome, il s'agit d'un mois au plus : interview à la Questura de Rome, 28 mai 2013.

<sup>53</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013 ; interview de psychiatres, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>54</sup> HCR, Recommendations Italy, juillet 2013, p. 6.

<sup>55</sup> Art. 5 ch. 5 du Decreto legislativo n° 140 du 30 mai 2005, qui met en œuvre la directive de l'UE sur l'accueil, à consulter sous : [www.cir-onlus.org/Archiviogiuridico.htm](http://www.cir-onlus.org/Archiviogiuridico.htm).

attribué qu'après la *verbalizzazione*. C'est pourquoi, les requérant-e-s d'asile sont livré-e-s à eux/elles-mêmes dans l'intervalle et souvent sans abri.<sup>56</sup>

En raison des exigences de la Commission de l'UE, le Ministère italien de l'intérieur a édicté une nouvelle directive aux Questure, selon laquelle la *verbalizzazione* doit coïncider dans le temps avec le dépôt de la demande d'asile.<sup>57</sup> Il faut espérer que cette directive et le nouveau système informatique Vestanet permettront d'abrèger les délais d'attente. Toutefois, l'implémentation du nouveau système à l'échelon national prend du temps et se heurte à des difficultés techniques d'initiation.<sup>58</sup> En outre, il n'est pas non plus prévu d'augmenter suffisamment les effectifs pour le traitement des demandes d'asile dans les Questure.<sup>59</sup> Reste ainsi à attendre si les mesures prises conduiront effectivement à une amélioration.

#### 4.1.3 Conclusion

Il existe encore des obstacles administratifs intempestifs et de grands retards en matière d'accès à la procédure d'asile et à un lieu d'hébergement au début de la procédure.

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

Ce groupe comporte deux catégories :

1. Les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile en Italie : elles doivent présenter leur demande d'asile à leur arrivée à l'aéroport de Fiumicino ou de Malpensa au bureau de la Questura de l'aéroport. Elles obtiennent alors un rendez-vous pour s'annoncer à la Questura de Rome ou de Varese pour la *verbalizzazione*. Jusqu'à la date du rendez-vous, elles ont accès à un lieu d'hébergement contrôlé par le FER,<sup>60</sup> pour autant qu'il y ait de la place. Il est aussi possible qu'elles soient envoyées dans un CARA<sup>61</sup> quelque part en Italie.<sup>62</sup> Une fois encore cela dépend des disponibilités.
2. Les personnes qui ont poursuivi leur route dans un autre pays européen alors qu'une procédure d'asile était en cours les concernant en Italie (selon les renseignements reçus de la Questura de Rome, ces cas sont peu nombreux<sup>63</sup>) :

<sup>56</sup> Voir à ce sujet également Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise sur l'ordonnance de preuve du Tribunal administratif de Braunschweig du 28.09.2012, décembre 2012, p. 9: [www.borderline-europe.de/sites/default/files/readingtips/2012\\_12\\_02\\_Gutachten\\_Antworten\\_finale\\_anonym.pdf](http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/readingtips/2012_12_02_Gutachten_Antworten_finale_anonym.pdf).

<sup>57</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013 ; Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale Immigrazione, Circolare n° 400, 8 février 2013, p. 3.

<sup>58</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>59</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

<sup>60</sup> Lieux d'hébergement financés par le Fonds européen en faveur des réfugiés (Fondo europeo per i rifugiati), spécialement pour les requérant-e-s d'asile transférés dans le cadre de Dublin, voir ch-4.3.1.

<sup>61</sup> Centro di accoglienza per richiedenti asilo.

<sup>62</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>63</sup> Interview à la Questura de Rome, 28 mai 2013.

- Si la Préfecture de Rome, respectivement de Varese, est compétente pour leur cas (c'est-à-dire si elles ont déjà été précédemment en procédure à Rome, respectivement à Varese), elles peuvent être hébergées dans un projet du FER, s'il y a des places libres.<sup>64</sup>
- Si ni la préfecture de Rome, ni celle de Varese ne sont compétentes en ce qui les concerne, elles reçoivent de l'ONG à l'aéroport un billet de train pour se rendre dans la région compétente. Jusqu'à leur départ en train, elles peuvent rester quelques jours à Rome dans un lieu d'hébergement du FER (mais seulement en cas de places disponibles et seulement à titre exceptionnel à Varese). Cependant, elles doivent rapidement se rendre à la Questura compétente où leur procédure est reprise.<sup>65</sup> Notons qu'elles se heurtent alors aux mêmes délais d'attente que les autres requérant-e-s d'asile.<sup>66</sup> Pour pouvoir accéder à un hébergement dans un CARA, elles ont besoin de l'autorisation de la préfecture compétente.<sup>67</sup>

Dès leur arrivée à l'aéroport de Malpensa ou de Fiumicino, les personnes des deux catégories sont amenées par la police des frontières à la Questura de l'aéroport où elles sont identifiées au moyen de photos et des empreintes digitales. On les accompagne ensuite dans la zone de transit de l'aéroport jusqu'au bureau de l'ONG compétente qui, sur mandat de la préfecture, offre des conseils aux requérant-e-s d'asile (pas seulement à celles et ceux de retour dans le cadre de Dublin).<sup>68</sup> A Malpensa, il s'agit de la Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione. A Fiumicino, c'était l'organisation Misericordia (Ufficio Accoglienza Migranti) au moment de notre visite, mais il y a eu un changement peu après : c'est maintenant l'ONG Badia Grande qui est compétente.<sup>69</sup>

Contrairement aux requérant-e-s d'asile, les personnes transférées ayant un statut de protection en Italie ne reçoivent aucun soutien des ONG présentes aux aéroports, même s'il s'agit de personnes vulnérables (voir ch. 5.1).

Selon les ONG de Malpensa et de Fiumicino, les personnes de retour en application du Règlement Dublin dorment parfois plusieurs jours à l'aéroport (sans lits) jusqu'à ce qu'on puisse leur trouver un lieu d'hébergement.<sup>70</sup> Dans sa récente publication

---

<sup>64</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013.

<sup>65</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013 ; Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013 ; Cooperativa Intrecci, renseignement téléphonique, 23 juillet 2013.

<sup>66</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, unité Dublin, Rome, 31 mai 2013.

<sup>67</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, p. 14 s.

<sup>68</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013 ; interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013 ; interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 28 mai 2013.

<sup>69</sup> Caritas Rome indique que les moyens financiers sont engagés de manière inefficace en raison des fréquents changements d'organisation compétente. A chaque changement, les choses se passent différemment. Chaque organisation repart à zéro : interview chez Caritas Rome, 31 mai 2013. L'ancien responsable de l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino ajoute qu'il y a des pertes de qualité en raison de l'absence de continuité due au changement abrupt de mandat en juin 2013 : ancien responsable de l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, renseignement reçu par e-mail, 22 septembre 2013.

<sup>70</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013 ; interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013.

sur l'Italie, le HCR écrit que ces personnes, après leur transfert, passent parfois plusieurs jours à l'aéroport jusqu'à ce qu'elles soient logées.<sup>71</sup>

Aussi bien les ONG présentes aux aéroports que la police des frontières de Malpensa indiquent qu'elles ne sont souvent qu'insuffisamment informées de l'arrivée de personnes de retour dans la cadre de Dublin et de leurs besoins (notamment de nature médicale). Il serait par exemple arrivé que des personnes soient transférées depuis d'autres pays européens avec des béquilles ou des fauteuils roulants et que les sociétés d'aviation aient repris ces moyens auxiliaires médicaux. Le personnel de l'aéroport aurait alors dû chercher une solution de remplacement ad hoc. La police des frontières de Malpensa s'informe maintenant elle-même dans le système Dublinet sur les arrivées prévues pour pouvoir s'y préparer. Manifestement, l'information des autres pays européens aux autorités et ONG compétentes à l'aéroport d'arrivée, via l'unité italienne Dublin, ne fonctionne pas bien.<sup>72</sup>

Un collaborateur de l'Ufficio Accoglienza Migranti à l'aéroport de Rome Fiumicino a relevé que les personnes de retour ne trouvaient souvent pas leurs bagages car on les mettait dans divers locaux. Il y a beaucoup d'exploitants qui sont compétents pour les diverses phases ayant trait aux bagages. Il arrive ainsi souvent que les personnes de retour doivent quitter l'aéroport sans leurs bagages. Cela les rend nerveux et parfois furieux en particulier lorsqu'elles y ont des médicaments indispensables comme des préparations d'insuline. Des collaborateurs et collaboratrices de l'Ufficio Accoglienza Migranti doivent alors prendre tout le temps nécessaire pour mettre la main sur les bagages à l'aéroport.<sup>73</sup> La Cooperativa à l'aéroport de Malpensa a également rapporté le cas de requérant-e-s d'asile ayant perdu leurs valises lors de leur transfert au départ de la Suisse et a émis la supposition que ces personnes avaient eu trop peu de temps à disposition à l'aéroport de Zurich pour pouvoir enregistrer leurs bagages.<sup>74</sup>

**Conclusion :** seules les personnes en procédure d'asile ont accès à l'ONG à l'aéroport. Même les personnes vulnérables au bénéfice d'un statut de protection comme les malades ou les mères seules avec enfants n'y ont pas accès. Les ONG peuvent proposer un hébergement en cas de compétence de la préfecture concernée, mais seulement pour quelques jours, dans un projet du FER, avec un billet de train si c'est une autre préfecture qui est compétente. Les acteurs sur place sont souvent insuffisamment informés des besoins des personnes qui arrivent. Ils se sont en outre montrés choqués de voir dans quel état parfois grave des personnes sont transférées.<sup>75</sup>

### 4.3 Possibilités d'hébergement pour les requérant-e-s d'asile de retour

Un hébergement des requérant-e-s d'asile transféré-e-s en Italie dans le cadre du règlement Dublin II est en principe possible dans les centres suivants :

<sup>71</sup> HCR, Recommendations Italy, juillet 2013.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013.

<sup>74</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013.

<sup>75</sup> Ibidem.

- Projets du FER (Fondo europeo per i rifugiati)
- CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo)
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
- Lieux d'hébergement communaux

Nous ne traiterons ici que des centres d'hébergement prévus spécialement pour les requérant-e-s d'asile. Les autres centres qui sont également ouverts aux personnes au bénéfice d'un statut de protection (SPRAR et lieux d'hébergement communaux) seront présentés sous ch. 5.2.

Lorsque la Préfecture de Rome, respectivement de Varese, est compétente (c'est-à-dire que le requérant ou la requérante d'asile y a déjà été en procédure ou y demande pour la première fois l'asile), l'hébergement peut avoir lieu dans un projet du FER pour autant qu'il y ait des places disponibles.

Pour les nouveaux réfugiés arrivant en bateau, il y a en Italie les centres de premier accueil CSPA (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza) et les CDA (Centro di Accoglienza).<sup>76</sup> Les personnes de retour dans le cadre de Dublin ne sont pas hébergées dans ces centres, raison pour laquelle nous ne faisons que les mentionner ici.

#### 4.3.1 Projets du FER

Avec le Fonds européen en faveur des réfugiés, l'UE a financé divers projets spécialement prévus pour l'hébergement des requérant-e-s d'asile transférés dans le cadre de Dublin. Selon les directives de l'UE, seul-e-s les requérant-e-s d'asile ont accès à ces lieux d'hébergement et non pas les personnes transférées ayant déjà un statut de protection en Italie. Le Ministère de l'intérieur a précisé cela dans une directive à l'attention des ONG qui dirigent les projets.<sup>77</sup> Selon ce ministère, les bénéficiaires d'un statut de protection peuvent tout au plus être admis-e-s exceptionnellement.<sup>78</sup> Lors de notre entretien avec les ONG actives aux aéroports de Malpensa et de Fiumicino et avec la Cooperativa Intrecci<sup>79</sup>, qui mène le projet du FER à Varese, il s'est toutefois clairement avéré qu'aucune personne ayant un statut n'est admise. En effet, ces personnes n'ont même pas accès aux ONG aux aéroports : celles-ci se trouvent dans la zone de transit de la zone hors Schengen. Or, seules parviennent dans cette zone les personnes qui sont cherchées près de l'avion (qui atterrit en règle générale dans la zone Schengen) et conduites auprès des ONG par la police des frontières. Cela se fait seulement pour les requérant-e-s d'asile. Les bénéficiaires d'un statut de protection en Italie ne sont pas accompagnées auprès des ONG et ne peuvent ainsi pas du tout être envoyées dans les lieux d'hébergement du FER (voir à ce sujet ch. 5.1).

---

<sup>76</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, p. 12 s.

<sup>77</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; Cooperativa Intrecci, renseignement téléphonique, 23 juillet 2013.

<sup>78</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>79</sup> Cooperativa Intrecci, renseignement téléphonique, 23 juillet 2013.

Ces projets de l'UE sont limités dans le temps. Ils ont débuté en été 2012 et sont chaque année prolongés d'une année.<sup>80</sup> Un appel d'offres a été lancé en juin 2013 par le Ministère de l'intérieur pour la période allant de l'été 2014 à l'été 2015.<sup>81</sup>

Le nombre de places offertes dans ces projets est très limité. Le Centro Astalli se permet de relever en outre que les lieux d'hébergement doivent pratiquement être pleins déjà dès le début pour que les frais soient pris en charge par le Fonds de l'UE.<sup>82</sup>

#### *Lieux d'hébergement du FER à Rome*

- Amici : 80 places pour personnes vulnérables, y compris des familles comprenant les deux parents. Les requérant-e-s d'asile pour lequel-le-s la Préfecture de Rome n'est pas compétente peuvent y rester cinq jours au maximum. En cas de compétence romaine, le séjour peut durer plusieurs mois.<sup>83</sup> Le centre est géré par la Croix rouge italienne et l'Université catholique de Rome.<sup>84</sup>
- Casa della Solidarietà : 70 places pour des personnes non vulnérables.<sup>85</sup> Si Rome n'est pas compétente, les requérant-e-s d'asile peuvent rester cinq jours au plus et, si elle l'est, plusieurs mois.<sup>86</sup> Le centre est géré par l'organisation Consorzio Casa della Solidarietà.<sup>87</sup>

#### *Lieux d'hébergement du FER à Varese/Rho<sup>88</sup>*

- Centro di accoglienza, via Luini 9, Varese : 10 places pour femmes enceintes et femmes avec enfants jusqu'à 14 ans (garçons), respectivement 18 ans (filles)
- Casa di accoglienza, via Conciliazione 2, Varese : 12 places pour hommes seuls vulnérables
- Casa Futuro, via Gorizia 27, Rho : 13 places pour hommes et femmes avec grave handicap

Les projets sont gérés par la Cooperativa Intrecci et vont jusqu'à fin juin 2014.<sup>89</sup> Ils ne sont ouverts qu'à des requérant-e-s d'asile vulnérables pour lequel-le-s la Questura de Varese est compétente. Si une autre Questura est compétente, la personne y est conduite directement depuis l'aéroport. Ce n'est que dans des cas exception-

<sup>80</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013 ; interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

<sup>81</sup> Ministère de l'intérieur, Bandi di Gara, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Azione 2A - 3D, 13 juin 2013:  
[www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi\\_gara/dip\\_liberta\\_civili/2013\\_06\\_12\\_avviso\\_fondo\\_europeo\\_rifugiati.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2013_06_12_avviso_fondo_europeo_rifugiati.html).

<sup>82</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>83</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013. Selon l'ASGI, la durée du séjour est de 90 jours : interview chez l'ASGI, Rome, 28 juin 2013.

<sup>84</sup> Croix Rouge Italienne, renseignement reçu par e-mail, 31 mai 2013.

<sup>85</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>86</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013. Selon l'ASGI, la durée de séjour est de 90 jours : interview chez l'ASGI, Rome, 28 juin 2013.

<sup>87</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

<sup>88</sup> Cooperativa Intrecci, Progetto FER Play II,  
[www.coopintrecci.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110&Itemid=104](http://www.coopintrecci.it/index.php?option=com_content&view=article&id=110&Itemid=104).

<sup>89</sup> Ibidem.

nels spéciaux qu'il peut arriver que la personne soit admise quelques jours dans un centre du FER. La Cooperativa Intrecci ne tient pas de liste d'attente. Elle reçoit chaque semaine plusieurs demandes par e-mail de la part de l'unité Dublin pour la prise en charge de personnes transférées vulnérables. Elle ne peut pas offrir une place à toutes les personnes concernées : fin juillet, 29 places sur 30 étaient occupées. La durée du séjour dans les projets varie selon les possibilités de trouver une solution pour la suite, mais il n'y a pas de durée maximale. Certains ne restent que trois semaines et il arrive, dans les cas graves, que le séjour dure plus d'une année. Le Ministère de l'intérieur a ordonné à la Cooperativa Intrecci de ne pas envoyer ses résident-e-s dans un CARA mais dans le SPRAR.<sup>90</sup> Dès lors, la Cooperativa Intrecci s'adresse au SPRAR pour une place pour la suite du séjour en Italie. Il faut attendre des semaines voire des mois pour une réponse.<sup>91</sup> Comme exposé au chiffre 5.2.1 ci-après, le nombre des places dans le SPRAR est limité et il y a 5000 personnes en liste d'attente. Il est encore plus difficile de trouver une solution pour les personnes ayant des besoins particuliers. Celles-ci restent alors plus longtemps dans les centres du FER et occupent des places qui ne sont ensuite pas disponibles pour les nouveaux venus.

D'autres projets du FER sont situés à Bari et à Venise. Celui de Bari compte 20 places.<sup>92</sup> Celui de Venise a débuté le 5 juillet 2013 et est géré par le CIR. Il peut abriter 40 personnes non vulnérables de retour dans le cadre de Dublin. En principe, il est réservé aux requérant-e-s d'asile. Avec une autorisation individuelle spéciale du Ministère de l'intérieur, des personnes au bénéfice d'un statut de protection subsidiaire peuvent exceptionnellement y être admises, mais pas des personnes au bénéfice d'une protection humanitaire ni des réfugié-e-s.<sup>93</sup>

L'appel d'offres du Ministère de l'intérieur pour la période de l'été 2014 à l'été 2015 contient en partie des places supplémentaires dans les projets du FER.<sup>94</sup> On ignore cependant encore comment cela sera mis en œuvre et quelles organisations obtiendront le supplément.

### *Conclusion*

Les projets du FER offrent en tout 220 places pour des personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin.<sup>95</sup> En 2012, le nombre de ces personnes a été de 3551.<sup>96</sup> 1819 d'entre elles sont arrivées à Malpensa<sup>97</sup> alors qu'il n'y a que 35 places dans les projets du FER à Varese. A Rome, il y en a eu 2256<sup>98</sup> pour 150 places dans les projets du FER. Les places en question ne sont pas ouvertes au plus grand groupe de

<sup>90</sup> Cela est aussi confirmé par le HCR pour tous les projets du FER : interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>91</sup> Cooperativa Intrecci, renseignement téléphonique, 23 juillet 2013.

<sup>92</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>93</sup> CIR, renseignement reçu par e-mail, 16 juillet 2013.

<sup>94</sup> Ministère de l'intérieur, Bandi di Gara, Azione 2A - 3D, 13 juin 2013, chaque fois à la p. 5.

<sup>95</sup> Interview au CIR, Rome, 29 juin 2013.

<sup>96</sup> Unité italienne Dublin, Dati Regolamento Dublino II, 27 mai 2013.

<sup>97</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013. Le Ministère de l'intérieur indique 1798 transferts à Malpensa en 2012: Ministère de l'intérieur, Département des libertés civiles et de l'immigration, renseignement reçu par e-mail, 3 octobre 2013.

<sup>98</sup> Ministère de l'intérieur, Département des libertés civiles et de l'immigration, renseignement reçu par e-mail, 3 octobre 2013. Sur la différence dans les chiffres pour Malpensa et Fiumicino par rapport au total des transferts Dublin en Italie, voir note 16.

personnes de retour – à savoir celles au bénéfice d'un statut de protection en Italie. En outre, tant la durée du séjour que celle des projets sont en règle générale limitées. C'est dire que ces projets permettent tout au plus un hébergement provisoire pour quelques personnes transférées dans le cadre de Dublin ; ils n'entraînent clairement pas une augmentation significative des capacités d'hébergement en Italie.<sup>99</sup>

#### 4.3.2 CARA<sup>100</sup>

Les CARA sont les centres italiens de premier accueil. Ils sont grands et souvent très isolés. Ils n'offrent guère de mesures d'intégration. Les conditions prévues – hébergement de masse et encadrement minimal – ne sont pas appropriées pour les familles et autres personnes vulnérables.<sup>101</sup> Les CARA d'Italie comptent ensemble 5000 places en tout.<sup>102</sup>

A **Milan**, il n'y a pas de CARA ; c'est le système Morcone<sup>103</sup> qui offre le premier accueil. La délégation a reçu diverses réponses à sa question de savoir s'il est néanmoins possible d'être envoyée dans un CARA d'une autre région du pays pour la personne qui dépose une demande d'asile à Milan.

Les requérant-e-s d'asile de retour dans le cadre de Dublin peuvent en principe être hébergé-e-s dans un CARA s'ils et elles y sont envoyé-e-s par la préfecture compétente<sup>104</sup> et qu'il y a des places libres.<sup>105</sup> Alors que les CARA ont eu un peu plus de disponibilités pendant un certain temps, ils sont à nouveau pleinement occupés actuellement et il est plus difficile d'y trouver une place.<sup>106</sup> Les personnes qui arrivent par la mer au sud de l'Italie sont plus rapidement directement hébergées dans un CARA tandis que les autres requérant-e-s d'asile doivent attendre un certain temps.<sup>107</sup> Selon le HCR, les personnes arrivant sur l'île de Lampedusa doivent elles aussi actuellement parfois attendre qu'une place se libère dans un CARA.<sup>108</sup> Le Ministère de l'intérieur a indiqué à la délégation à fin mai un délai d'attente de quelques jours au plus.<sup>109</sup> Dans une lettre de juillet 2013 au SPRAR, il a en revanche affirmé que les CARA étaient tous complètement pleins et qu'il faudrait des places dans le SPRAR en plus pour héberger les requérant-e-s d'asile qui arrivent sur les côtes italiennes<sup>110</sup> (sur l'extension projetée des places du SPRAR, voir

<sup>99</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>100</sup> Centri di accoglienza per richiedenti asilo.

<sup>101</sup> Interview de Maria Cristina Romano et de Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013 ; interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

<sup>102</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>103</sup> Voir à ce sujet ch. 5.2.3.

<sup>104</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, p. 14 s.

<sup>105</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013 ; interview chez Caritas Rome, 31 mai 2013 ; interview chez l'ASGI, Rome, 28 mai 2013.

<sup>106</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013 ; interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>107</sup> Interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

<sup>108</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; Cooperativa Intrecci, renseignement téléphonique, 23 juillet 2013.

<sup>109</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>110</sup> *Borderline-europe*, renseignement reçu par e-mail, 7 août 2013. Voir également, à ce sujet : La Repubblica Bari, «Nei Cara non c'è più posto, noi rifugiati lasciati per strada», 3 juin 2013, <http://bari.repubblica.it/cronaca/2013/07/03/news/rifugiati-60205327/> (avec la confirmation de la Questura qu'en raison du manque de places, aucun hébergement n'est possible dans un CARA) ; La Repubblica Bari, «Scandalo rifugiati, sistema al collasso», il CIR: «Garantire subito

ch. 5.2.1.). L'ASGI tient pour très invraisemblable que les personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin soient hébergées dans un CARA.<sup>111</sup>

Les requérant-e-s d'asile restent souvent plus longtemps que prévu dans les CARA parce qu'ils et elles n'obtiennent pas de place dans le SPRAR.<sup>112</sup> Comme les places dans les CARA sont ainsi occupées plus longtemps, tous les requérant-e-s d'asile n'y trouvent pas une place.<sup>113</sup> A titre d'exemple, les 650 places du CARA Castelnuovo di Porto de Rome sont actuellement occupées car les résident-e-s y restent parfois plus longtemps (plusieurs mois à une année) que la durée maximale de 35 jours fixée par la loi.<sup>114</sup>

Comme tous les requérant-e-s d'asile ne peuvent être hébergé-e-s dans un CARA, beaucoup se retrouvent dans les structures communales (voir à ce sujet ch. 5.2.2).

**Conclusion:** en théorie, il existe pour les requérant-e-s d'asile de retour dans le cadre de Dublin la possibilité d'être hébergé-e-s dans un CARA. Toutefois, cela dépend toujours des capacités d'accueil de ces centres et, actuellement, les CARA sont pleins. En raison de l'insuffisance de places dans le SPRAR, les requérant-e-s d'asile occupent plus longtemps les places des CARA ; comme les places y manquent alors d'autant plus, les requérant-e-s d'asile occupent à leur tour également une grande partie des places proposées par les communes.

### 4.3.3 Autres

La Préfecture de **Varese** offre, avec l'Hotel Monte Marzio, 25 places pour des personnes non vulnérables transférées dans le cadre de Dublin et autres requérant-e-s d'asile arrivant à l'aéroport de Malpensa. Seules les personnes qui n'ont pas encore reçu une décision de première instance sur l'asile y ont accès. La durée du séjour dépend de la rapidité dont une place peut être trouvée dans un CARA ou dans le SPRAR. Elle est plus longue pour les familles parce qu'il leur est plus difficile qu'aux autres de trouver une place (voir à ce sujet également ch. 5.2 et 6.1).<sup>115</sup>

Précédemment, à **Rome**, le Centro Enea géré par l'Arciconfraternita réservait 80 places à des personnes de retour dans le cadre de Dublin arrivant à l'aéroport de Fiumicino.<sup>116</sup> La durée du projet Centro Enea expire cependant à fin 2013. On ne sait pas bien s'il va être encore prolongé. Il n'a pas été possible de savoir non plus si le projet tiendrait encore toujours des places à disposition des personnes de retour dans le cadre de Dublin. La délégation a en effet reçu des informations contra-

---

l'accoglienza», 4 juin 2013, <http://bari.repubblica.it/cronaca/2013/06/04/news/migranti-60353062/> ; Familia Cristiana, Bari, «Al CARA si violano i diritti umani», 15 août 2013, [www.famigliacristiana.it/articolo/bari-al-cara-si-violano-i-diritti-umani.aspx](http://www.famigliacristiana.it/articolo/bari-al-cara-si-violano-i-diritti-umani.aspx) ; Corriere del Mezzogiorno, Cara di Mineo: sovraffollato e pericoloso, 20 juillet 2013, <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/catania/notizie/cronaca/2013/20-luglio-2013/cara-mineo-sovraffollato-pericoloso-2222253903281.shtml>.

<sup>111</sup> Interview chez l'ASGI, Rome, 28 mai 2013.

<sup>112</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe attribue lui aussi la relativement longue durée du séjour dans les CARA à l'insuffisance de places dans le SPRAR : Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, n° 147.

<sup>113</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>114</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013 ; interview chez Caritas Rome, 31 mai 2013.

<sup>115</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013.

<sup>116</sup> SFH/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, mai 2011, p. 34.

dictoires à ce sujet. Selon un collaborateur de l'Ufficio Accoglienza Migranti à l'aéroport de Fiumicino, il n'y aurait plus les places en question, raison pour laquelle elles ne seraient plus proposées à l'aéroport aux personnes de retour dans le cadre de Dublin.<sup>117</sup>

#### 4.3.4 Conclusion

Les personnes de retour dans le cadre de Dublin qui sont encore en procédure d'asile peuvent théoriquement être hébergées dans les centres de premier accueil CARA prévus pour tous les requérant-e-s d'asile. Toutefois, ces centres affichent actuellement complet et n'ont plus même de places pour des nouveaux venus. En outre, il y a des projets prévus spécialement pour les personnes de retour dans le cadre de Dublin comme les centres du FER avec un nombre extrêmement limité de places. Il y a encore les places prévues aussi bien pour les requérant-e-s d'asile que pour les bénéficiaires d'une protection (voir à ce sujet ch. 5.2). Toutes les offres sont toutefois fortement limitées. Comme les CARA sont actuellement pleinement occupés, il existe le risque que les requérant-e-s d'asile restent plus longtemps dans les centres de transition des projets du FER et surchargent les structures d'accueil des communes. Cela se répercute alors négativement sur les chances des personnes arrivant après de trouver une place d'hébergement.

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

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

Sur la base de son expérience dans la consultation à l'aéroport de Rome-Fiumicino jusqu'à 2008, le CIR déclare que les cas de transferts concernent bien plus souvent des personnes déjà au bénéfice d'un statut de protection ou d'une autorisation de séjour humanitaire en Italie.<sup>118</sup> En 2010, leur proportion dépassait nettement 50 pour cent des personnes transférées à l'aéroport de Fiumicino. Elle était cependant à peine de 27 pour cent des transferts à l'aéroport de Milan-Malpensa.<sup>119</sup>

L'Italie connaît trois statuts de protection : reconnaissance de la qualité de réfugié-e selon la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (autorisation de cinq ans), protection subsidiaire selon la directive de l'UE sur la qualification (autorisation de trois ans) et protection humanitaire selon le droit national (autorisation d'un an).<sup>120</sup> Les personnes au bénéfice d'une protection subsidiaire ou humanitaire sont envoyées en Italie par d'autres pays européens en application du règlement de Du-

<sup>117</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013.

<sup>118</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

<sup>119</sup> ASGI et al., Il diritto alla protezione, La protezione internazionale in Italia: Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, Projet du Fonds européen pour les réfugiés, cofinancé par le Ministère italien de l'intérieur, 2011, p. 164 s.

<sup>120</sup> Voir à ce sujet OSAR/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, mai 2011, p. 16.

blin.<sup>121</sup> Les réfugié-e-s reconnu-e-s ne sont pas renvoyés en Italie en vertu du règlement Dublin II, mais de traités bilatéraux de réadmission.

A leur arrivée en Italie, toutes les personnes au bénéfice d'un statut de protection se trouvent toutefois dans la même situation. Du point de vue italien, elles sont considérées comme des personnes ayant une autorisation de séjour valable. En tant que telles, elles peuvent entrer en Italie sans accompagnement et se rendre n'importe où dans le pays de manière indépendante. Cela signifie également qu'elles n'obtiennent aucune aide à l'aéroport, notamment pour la recherche d'un hébergement. Certes, une représentante de la police des frontières de Fiumicino nous a dit, lors d'une rencontre avec diverses représentantes du Ministère de l'intérieur, que des personnes jouissant d'une autorisation de séjour étaient aussi prises en charge après l'atterrissage et pouvaient se rendre à l'ONG en cas de besoin.<sup>122</sup> Selon le HCR, les ONG des aéroports sont également informées de l'arrivée de bénéficiaires d'un statut de protection.<sup>123</sup> En revanche, les ONG des aéroports ont clairement affirmé à la délégation que seules étaient accompagnées jusqu'à elles les personnes se trouvant encore en procédure d'asile. Les bénéficiaires d'un statut n'ont aucun accès aux ONG des aéroports en Italie du fait qu'ils ne relèvent pas de leur mandat. Et pas non plus s'il s'agit de personnes vulnérables.<sup>124</sup> Les deux ONG se trouvent dans la zone hors Schengen des aéroports de sorte que les personnes transférées au bénéfice d'un statut de protection et arrivant dans la zone Schengen ne peuvent aucunement parvenir aux ONG sans être accompagnées par la police.

L'ONG Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione, qui travaille à l'aéroport de Malpensa, a pris en charge en 2012 seulement environ 400 des 1819 personnes transférées à Malpensa dans le cadre de Dublin.<sup>125</sup> Ces chiffres montrent qu'une grande partie des personnes transférées par d'autres pays européens n'est pas aidée par l'ONG de l'aéroport. Nous n'avons pas pu obtenir les statistiques de la prise en charge par l'ONG de Rome-Fiumicino en raison de l'abrupt changement de mandataire dans cet aéroport.

## 5.2 Possibilités d'hébergement pour les personnes transférées au bénéfice d'une protection

Les bénéficiaires d'un statut de protection n'ont en principe aucun accès aux hébergements du FER pour requérant-e-s d'asile renvoyé-e-s en Italie dans le cadre de Dublin (voir à ce sujet ch. 4.3.1). Elles ne peuvent plus non plus être admises dans un CARA.<sup>126</sup>

C'est pourquoi, nous allons nous limiter à examiner les possibilités d'hébergement offertes par le SPRAR et par les communes, en particulier à Rome et à Milan. Ces

---

<sup>121</sup> A noter que les personnes au bénéfice d'une protection subsidiaire ne relèvent plus du règlement Dublin III révisé qui entrera en vigueur en janvier 2014. Elles seront alors transférées comme les réfugié-e-s reconnu-e-s en vertu de traités bilatéraux de réadmission.

<sup>122</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>123</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>124</sup> Interview à l'aéroport de Malpensa, 4 juin 2013 ; interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 28 mai 2013.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Interview à l'ASGI, Rome, 28 mai 2013.

deux types d'hébergement ne sont pas ouverts seulement aux bénéficiaires d'une protection mais aussi aux requérant-e-s d'asile (au sujet des hébergements réservés aux requérant-e-s d'asile, voir ch. 4.3).

De manière générale, il est extrêmement difficile pour les bénéficiaires d'une protection renvoyé-e-s en Italie de trouver une place d'hébergement. Le système italien part de l'idée que, dans la mesure où on a le droit de travailler dès l'octroi du statut de protection, on doit aussi assumer soi-même son existence. Celles et ceux qui se sont rendu-e-s dans un autre pays européen parce qu'ils et elles n'avaient pas de place d'hébergement en Italie se retrouvent dans la même situation à leur retour dans ce pays. Les bénéficiaires d'une protection sont placé-e-s sur pied d'égalité avec les ressortissant-e-s italien-ne-s en ce qui concerne les droits sociaux, mais le système social italien est très rudimentaire (voir à ce sujet ch. 5.4).

Par rapport aux requérant-e-s d'asile, les bénéficiaires d'une protection ont un meilleur statut du point de vue purement légal ou théorique, mais reçoivent concrètement nettement moins de soutien.<sup>127</sup>

### 5.2.1 SPRAR<sup>128</sup>

Le SPRAR constitue le système de second accueil en Italie. C'est un réseau d'hébergements basé sur une collaboration entre le Ministère de l'intérieur, les communes et diverses ONG.<sup>129</sup> Les projets du SPRAR comprennent non seulement une possibilité de logement, mais aussi un programme intense et individualisé d'intégration offrant des cours de langue, une formation professionnelle, une aide à la recherche d'emplois, etc.<sup>130</sup>

Ont accès au SPRAR les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection. En 2011/2012, ces derniers représentaient 72 pour cent des personnes hébergées dans le système et les requérant-e-s d'asile 28 pour cent.<sup>131</sup>

#### *Nombre de places*

Après sa visite en Italie en été 2012, le commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a décrit la capacité d'accueil du SPRAR comme étant « wofufully inadequate » (cruellement inadéquat) par rapport aux besoins.<sup>132</sup> Le nombre initial de 3000 places a été récemment augmenté, avant tout pour décharger les CARA au sud de l'Italie. En septembre 2013, le Ministère de l'intérieur a édicté un décret selon lequel la capacité d'accueil devrait passer à 16'000 places en 2014-2015.<sup>133</sup> Au moment de la visite de la délégation, 5000 places étaient prévues dans un premier temps dès 2014. Le réseau des communes participant au SPRAR serait ainsi

<sup>127</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>128</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

<sup>129</sup> Voir à ce sujet OSAR/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, mai 2011, p. 23.

<sup>130</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>131</sup> SPRAR, Rapport annuel 2011/2012, p. 19.

<sup>132</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 157.

<sup>133</sup> HCR, Soddifazione per l'ampliamento dei posti in accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, communiqué de presse, 19 septembre 2013: [www.unhcr.it/news/dir/18/view/1577/soddifazione-per-la-ampliamento-dei-posti-in-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-157700.html](http://www.unhcr.it/news/dir/18/view/1577/soddifazione-per-la-ampliamento-dei-posti-in-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-157700.html).

presque doublé. Au début juin 2013, le système comprenait déjà 4800 places. A noter toutefois que la plupart des 2000 places « supplémentaires » étaient déjà précédemment des places d'hébergement pour des personnes relevant du domaine de l'asile (par exemple sous la responsabilité d'une commune) et qu'elles ont été nouvellement transférées dans le SPRAR et assorties de mesures d'intégration. C'est dire que l'augmentation du nombre de places dans le SPRAR a pour effet d'agrandir la capacité d'hébergement totale de l'Italie de moins de 2000 places. De l'avis même du SPRAR, le nombre de 5000 places reste insuffisant.<sup>134</sup> En juillet 2013, le Ministère de l'intérieur a exigé du SPRAR par lettre une augmentation urgente de 3000 places au maximum pour six mois afin d'héberger les requérant-e-s d'asile nouvellement arrivé-e-s. Ces personnes ne peuvent plus être accueillies dans les CARA qui sont bondés.<sup>135</sup> Finalement, une augmentation à 16'000 places a été annoncée, comme mentionné plus haut.

La proportion des futures 16'000 places attribuée à chaque groupe de personnes est encore inconnue. Alors que 5000 places étaient encore prévues pour 2014, il y en avait 150 pour des personnes ayant des problèmes psychiques (actuellement, il y en a 50). Or, il est important de faire une distinction ici entre les problèmes psychologiques (par exemple, traumatisme) et les problèmes psychiatriques (par exemple, schizophrénie) : les projets du SPRAR ne peuvent accueillir que les personnes souffrant de problèmes psychologiques, mais pas celles ayant des problèmes psychiatriques car le SPRAR n'a pas de cliniques.<sup>136</sup> Cela est illustré par l'exemple d'une femme soudanaise présentant un syndrome de borderline pour laquelle l'ONG Cittadini del Mondo cherchait une place dans le SPRAR. Le SPRAR a alors conseillé à l'ONG de ne pas mentionner l'affection psychiatrique dans son rapport car, sinon, la femme n'aurait aucun accès au système.<sup>137</sup>

Selon le SPRAR, ces 150 places pour des personnes souffrant de problèmes psychiques sont encore absolument insuffisantes. Le nombre de malades psychiques aurait augmenté l'année dernière. La plupart auraient été traumatisé-e-s par les événements subis lors de leur fuite. Les projets du SPRAR pour ces personnes collaborent étroitement avec des psychiatres spécialisés du système de la santé publique ainsi qu'avec des ONG comme NIRAST (Médecins contre la torture), Ferite Invisibili et SaMiFo<sup>138</sup> (voir à ce sujet également ch. 6.3.).

Le nombre de places qui seront réservées aux familles n'est pas encore connu non plus. En 2011-2012, sur les 3000 places, 500 étaient prévues pour les personnes vulnérables dont ne font cependant partie que les familles à un parent.<sup>139</sup> En 2011, 24 pour cent des personnes hébergées étaient des familles.<sup>140</sup>

Rome compte 170 places financées par le SPRAR.<sup>141</sup> Ce financement va aux centres gérés par la commune de Rome (voir ch. 5.2.2).<sup>142</sup> Il n'y a donc pas de places sup-

<sup>134</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>135</sup> Borderline-europe, renseignement reçu par e-mail, 7 août 2013.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013. Voir aussi ch. 5.2.5 sur ce cas particulier.

<sup>138</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>139</sup> SPRAR, Rapport annuel 2011/2012, p. 14.

<sup>140</sup> Idem, p. 30.

<sup>141</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

plémentaires. De son côté, Milan n'offre que 62 places du SPRAR et elles ne sont ouvertes qu'à des hommes seuls. Seulement deux de ces places sont réservées à des hommes vulnérables avec un handicap physique ou psychologique,<sup>143</sup> mais pas à ceux présentant des problèmes psychiatriques.

Selon le SPRAR, seule une petite partie des requérant-e-s d'asile passe d'un CARA à un projet du SPRAR. La plupart préféreraient chercher un emploi ou une place pour dormir dans les organisations religieuses.<sup>144</sup> Seul le 10 pour cent des personnes en premier accueil à Milan rejoignent ensuite le SPRAR.<sup>145</sup>

### *Liste d'attente*

En 2012, 5000 personnes se trouvaient sur la liste d'attente pour une place dans le SPRAR. Selon ce dernier, il y en avait même davantage. Les personnes vulnérables ont la priorité. Toutefois, pour les malades psychiques le temps d'attente est plus long parce que les places appropriées à leur état sont rares.<sup>146</sup> Selon le HCR, il est actuellement encore difficile de trouver une place dans le SPRAR. Il y a des exemples de personnes vulnérables n'ayant pas pu être prises en charge dans le SPRAR, qui restent ainsi très longtemps dans les lieux d'hébergement du FER pour les personnes transférées dans le cadre de Dublin.<sup>147</sup> Selon le Centro Astalli, les places offertes par le SPRAR à Rome sont constamment occupées et il serait impossible de s'y annoncer.<sup>148</sup> A Milan, le SPRAR ne tient pas de liste d'attente. La demande se fait par le personnel du système Morcone de premier accueil. C'est une question de chance si une place est justement libre au moment de la demande. En outre, la priorité est donnée aux personnes dont les perspectives d'intégration sont les meilleures notamment parce qu'elles ont déjà une place de stage.<sup>149</sup> Compte tenu du nombre extrêmement réduit de places dans le SPRAR et de l'interminable liste d'attente, on comprend que les personnes concernées ne cherchent même pas à obtenir une des très rares places disponibles. Il ne leur reste alors rien d'autre que de tenter de trouver un lit dans une organisation religieuse (qui offre le plus souvent un hébergement nocturne d'urgence).

### *Durée du séjour*

La durée du séjour dans les projets du SPRAR est en principe de six mois. Elle peut être prolongée jusqu'à un an et, pour les personnes vulnérables, éventuellement plus longtemps suivant les cas. Le séjour le plus long dont la délégation a entendu parler a été de trois ans pour un homme qui avait subi la perte de plusieurs doigts et de graves brûlures cutanées lors de l'explosion d'une bombe et se trouvait en trai-

---

<sup>142</sup> Valentina Fabbri/Maurizio Saggion, I rifugiati a Roma. I numeri dell'accoglienza, i percorsi di integrazione, in: Caritas di Roma/Camera di Commercio e Provincia di Roma, Osservatorio Romano Sulle Migrazioni, Nono Rapporto, dicembre 2012, p. 210.

<sup>143</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013 ; interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>144</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>145</sup> Farsi Prossimo, renseignement reçu par e-mail, 2 août 2013.

<sup>146</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>147</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013. Voir encore ch. 4.3.1.

<sup>148</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>149</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

tement médical.<sup>150</sup> Dans les Pouilles, les familles peuvent rester jusqu'à un an et demi dans un projet du SPRAR.<sup>151</sup>

La durée de séjour est insuffisante pour permettre aux résidants de se préparer à se débrouiller ensuite de manière autonome – en raison notamment de la situation actuelle sur le marché du travail (voir à ce sujet ch. 5.3). Après l'expiration de la durée du séjour, les personnes concernées sont livrées à elles mêmes.

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

Ces personnes ont accès au SPRAR lorsqu'elles n'ont pas auparavant épuisé la durée maximale de séjour dans le SPRAR et qu'il y a une place disponible. L'attribution des places dans le SPRAR se fait par la Préfecture ou la Questura et, pour les personnes vulnérables de retour dans le cadre de Dublin, directement par le bureau Dublin.<sup>152</sup> A Milan, les collaborateurs et collaboratrices du système Morcone de premier accueil cherchent une place dans le SPRAR pour leurs protégé-e-s.<sup>153</sup> Pour les personnes se trouvant dans les lieux d'hébergement du FER, la demande se fait par l'ONG compétente.<sup>154</sup>

Le personnel du SPRAR apprend souvent après coup seulement (quand la personne y est déjà hébergée) qu'il s'agit d'une personne renvoyée par un autre pays européen.<sup>155</sup> Seul le 5 pour cent des personnes hébergées dans le SPRAR sont des cas Dublin. Seul le 6,5 pour cent de ces personnes a été renvoyé en Italie depuis la Suisse.<sup>156</sup> Comme les transferts Dublin depuis la Suisse représentent le 84 pour cent de tous les transferts Dublin vers l'Italie,<sup>157</sup> ce chiffre est étonnamment bas. Il permet de conclure que seule une très mince proportion des personnes transférées de Suisse en Italie est hébergée dans le SPRAR. Selon ce dernier, les personnes qui l'ont quitté et qui se sont rendues dans un autre pays européen retournent rarement dans le SPRAR.<sup>158</sup>

#### *Motifs de sortie du SPRAR et solutions ultérieures*

Selon le Rapport annuel du SPRAR, 37 pour cent des résidant-e-s dans le système l'ont quitté en raison de leur « intégration réussie ». Pour le SPRAR, l'intégration signifie que la personne peut vivre de manière autonome dans la société italienne (connaissances linguistiques, logement, formation éventuelle et emploi possible). Cela ne veut pas forcément dire qu'un emploi concret est fourni. Du reste, les contrats de travail et de bail sont souvent de courte durée seulement. Il faut donc utiliser prudemment la notion d'« intégration ».<sup>159</sup>

---

<sup>150</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>151</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>152</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>153</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>154</sup> Voir ch. 4.3.1.

<sup>155</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>156</sup> SPRAR, Rapport annuel 2011/2012, p. 33 s.

<sup>157</sup> Voir les statistiques sous ch. 3.

<sup>158</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>159</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, note 46.

La proportion des personnes sorties du SPRAR en raison de leur « intégration réussie » a baissé en 2011 par rapport à l'année précédente en raison de la situation extrêmement difficile sur le marché du travail. 28 pour cent des personnes ont dû quitter les projets parce que la durée maximale de leur séjour était écoulée. 30 pour cent sont sortis de leur propre initiative, 4 pour cent ont été exclus et 1 pour cent a choisi la voie du retour volontaire dans le pays d'origine.<sup>160</sup> Une étude de Caritas et du JRS fait état de chiffres un peu différents – mais concernant divers systèmes d'hébergement (et pas seulement le SPRAR) : seuls 6 pour cent des habitant-e-s des maisons occupées et des endroits délabrés à Rome, Milan et Florence, ont quitté leur ancienne place dans des structures d'hébergement parce qu'ils et elles avaient terminé leur processus d'intégration. Pour 56,2 pour cent, le motif de sortie de ces structures était l'expiration de la durée maximale de séjour.<sup>161</sup>

Le service central du SPRAR n'assure pas de suivi sur ce qu'il advient des personnes après qu'elles ont quitté le système. On ignore également combien de personnes ont un emploi après avoir quitté le système. Le SPRAR peut leur verser un montant unique de 250 euros comme aide de départ (*exit money*) et prendre en charge les premiers mois du loyer pour un logement. Le service central du SPRAR admet toutefois qu'il est possible, surtout dans les grandes villes comme Rome, que des personnes se retrouvent dans des maisons occupées voire à la rue après avoir quitté le système.<sup>162</sup>

### *Conclusion*

Le SPRAR offre un bon soutien aux personnes qui peuvent y entrer. Toutefois, le nombre de places est beaucoup trop restreint : la liste d'attente est longue et l'obtention ou non d'une place est une question de chance. Dès 2014, il est prévu d'augmenter considérablement le nombre de places, soit de 3000 à 16'000. Reste à attendre la mise en œuvre de cette décision et son possible effet d'atténuation du problème d'hébergement en Italie. Les places offertes par le SPRAR sont toujours de durée limitée et cette durée ne suffit pas pour rendre les personnes concernées durablement autonomes. Les personnes de retour dans le cadre de Dublin ne représentent qu'une petite partie des pensionnaires du système. Dans ce contexte, il est frappant de constater le peu de personnes renvoyées de Suisse qui se retrouvent dans le SPRAR. Les chances semblent ainsi très faibles qu'une personne au bénéfice d'un statut de protection transférée en Italie trouve une place dans un lieu d'hébergement dépendant du SPRAR.

## **5.2.2 Lieux d'hébergement communaux à Rome**

### *Guichet d'information*

La commune de Rome tient un guichet d'information à la via Assisi où les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection peuvent s'adresser trois fois par semaine et se faire inscrire sur la liste d'attente. La démarche est à faire de manière

<sup>160</sup> SPRAR, Rapport annuel 2011/2012, p. 37.

<sup>161</sup> Cooperativa Roma Solidarietà/Caritas Roma/Centro Astalli/Caritas Ambrosiana/Associazione di Volontariato Solidarietà Caritas Onlus Firenze (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, étude financée par le Ministère italien de l'intérieur et le Fonds en faveur des réfugiés de l'UE, juin 2012, p. 24.

<sup>162</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

autonome car aucune aide n'est prévue et la Préfecture ne propose aucune place dans les institutions communales.<sup>163</sup>

Les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection peuvent s'inscrire pour une place communale même s'ils ou elles ont été renvoyé-e-s en Italie. La même possibilité existe pour les personnes qui en ont déjà occupé une précédemment. En raison de la situation économique difficile, de tels cas se rencontrent assez souvent actuellement dans la commune.<sup>164</sup> Selon le Centro Astalli, une réinscription n'est cependant possible que s'il s'est écoulé au moins une année depuis le dernier séjour. Auparavant, le délai était même de trois ans. Il s'agit d'une réglementation informelle de sorte que c'est une question de chance si la personne est réadmise après une année.<sup>165</sup> Selon la Fondazione Roma Solidale, compte tenu de la longueur des temps d'attente et du nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente, il n'est en réalité possible que d'obtenir une fois une place dans un centre d'accueil de la commune.<sup>166</sup>

### *Nombre de places*

La commune de Rome tient 22 centres d'accueil avec 1300 places en tout.<sup>167</sup> Sont comprises dans ces chiffres également les places financées par le SPRAR à Rome (voir ch. 5.2.1). Les 1300 places sont non seulement prévues pour des personnes relevant du domaine de l'asile mais aussi pour les autres étrangers et étrangères sans abri. Selon le Ministère de l'intérieur, il y a en plus 1050 places financées par un projet commun auquel il participe.<sup>168</sup> Nous n'avons cependant pas obtenu davantage de précisions sur ce projet malgré nos questions. Ces places n'ont par ailleurs été mentionnées dans aucune autre interview menée à Rome. Il faut néanmoins ajouter les 250 places offertes par des ONG ou des institutions religieuses (voir à ce sujet ch. 5.2.4).<sup>169</sup>

Environ 80 pour cent des centres communaux sont occupés par des hommes. Deux centres sont prévus pour les femmes. Les centres sont en règle générale dirigés par des organisations religieuses ou autres sur mandat de la municipalité. Y ont accès toutes les personnes qui séjournent légalement à Rome.<sup>170</sup> Il n'est pas exigé qu'elles y aient leur domicile officiel. Il s'agit toutefois là d'une exception spéciale romaine. D'autres communes exigent un domicile dans la commune en cause pour ouvrir l'accès à leurs centres d'accueil.<sup>171</sup>

Comme tou-te-s les requérant-e-s d'asile ne peuvent pas être accueilli-e-s dans les CARA comme le voudrait le système, beaucoup d'entre eux et elles se retrouvent dans les structures communales : du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 30 juin 2012, 1413 personnes, dont 872 requérant-e-s d'asile, ont été hébergées dans les centres d'accueil

<sup>163</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>164</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>165</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>166</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>167</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>168</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>169</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>170</sup> En principe, tous les sans-abri y ont accès, mais actuellement, 95 pour cent des personnes hébergées sont des requérant-e-s d'asile et des personnes au bénéfice d'un statut de protection : interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>171</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

communaux de Rome.<sup>172</sup> Plus du 60 pour cent des places communales ont ainsi été laissés à la disposition de requérant-e-s d'asile et ne sont donc plus disponibles pour des bénéficiaires d'un statut de protection.

### *Liste d'attente*

Au début juin 2013, environ 1000 personnes se trouvaient sur la liste d'attente pour une place dans les centres communaux.<sup>173</sup> De mi-juin 2012 à mi-2013, la commune a reçu 3315 demandes. Seules 1816 des personnes en question ont pu être hébergées.<sup>174</sup> Le temps d'attente pour une place serait de trois mois en moyenne selon le chef de l'Ufficio.<sup>175</sup> Selon le CIR, il serait de trois à quatre mois et, pour des hommes seuls, parfois de six mois.<sup>176</sup> Il y a cependant également des cas où des personnes se sont annoncées plusieurs fois au guichet de la via Assisi pour se faire inscrire sur la liste d'attente, mais n'ont jamais obtenu une place.<sup>177</sup> Une femme érythréenne a dû attendre la première fois plus d'un an et, la deuxième fois, cinq mois avant qu'une place se libère pour elle.<sup>178</sup> Pour les familles, le temps d'attente est plus long (au moins six mois) parce qu'il est plus difficile de leur trouver des places. Souvent du reste, les familles sont séparées<sup>179</sup> (voir à ce sujet également ch. 6.1.). Tant que les personnes se trouvent sur la liste d'attente, elles sont livrées à elles-mêmes. Dans l'intervalle, elles essaient d'obtenir une des rares places d'urgence des églises, vivent dans la rue ou dans des maisons occupées (voir ch. 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6).

### *Organisation des centres*

Selon des renseignements obtenus auprès de la commune de Rome, ses projets offrent, en plus d'un lit, également des cours de langue et d'autres formes de soutien de la part de travailleurs sociaux et travailleuses sociales, de psychologues et d'éducateurs et éducatrices qui travaillent notamment à l'intégration culturelle. Contrairement à ces affirmations, de nombreuses personnes interrogées ont relevé que la plupart des centres communaux n'étaient ouverts que la nuit pour fournir un abri d'urgence aux résident-e-s qui doivent quitter le centre pendant la journée.<sup>180</sup> L'aménagement des centres est souvent très rudimentaire. Il y a de grandes diffé-

<sup>172</sup> Fabbri/ Saggion in: Caritas di Roma et al., Osservatorio Romano Sulle Migrazioni, décembre 2012, p. 210. On ignore si ces proportions sont encore les mêmes aujourd'hui. Dans les deux centres romains exploités par Caritas Rome, il y avait, à fin mai 2013, exclusivement des bénéficiaires d'une protection : interview de Caritas Rome, 31 mai 2013.

<sup>173</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>174</sup> Commune de Rome citée dans : La Repubblica, Dormitorio Roma-Termini, Aumentano i rifugiati, 13 juin 2013, [www.repubblica.it/solidarieta/volontariato/2013/06/13/news/dormitorio\\_roma-termini\\_aumentano\\_i\\_rifugiati-61036493/](http://www.repubblica.it/solidarieta/volontariato/2013/06/13/news/dormitorio_roma-termini_aumentano_i_rifugiati-61036493/).

<sup>175</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>176</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

<sup>177</sup> Interview d'une femme érythréenne avec son jeune enfant venant des bureaux occupés de Selam Palace, Berne, 27 juin 2013 ; interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013 ; interview de quatre Erythréens au bénéfice d'une protection subsidiaire en Italie, vivant dans la maison Collatina occupée, 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>178</sup> La deuxième fois, elle n'a plus pu profiter de la place car elle s'était déjà rendue dans un autre pays : interview d'une femme érythréenne avec son jeune enfant venant des bureaux occupés de Selam Palace, Berne, 27 juin 2013.

<sup>179</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013. Le HCR confirme aussi que le temps d'attente est plus long pour les familles : interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>180</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013 ; interview au HCR, Rome, 3 juin 2013 ; interview d'un Erythréen au bénéfice d'une protection subsidiaire, Rome, 1<sup>er</sup> juin 2013 ; entretiens avec des réfugiés afghans, Tente Porte de Marancia, Rome, 29 mai 2013.

rences. L'ampleur de l'offre dépend de la manière dont le centre est organisé. Chaque centre travaille avec divers acteurs et actrices et il n'y a pas vraiment de coordination.<sup>181</sup>

Un exemple d'abri d'urgence rudimentaire de la commune, ouvert seulement de nuit, est donné par la tente des Afghans à la Porte Marancia, que la délégation a visitée. Dans cette tente ont été rassemblés des hommes afghans – la plupart au bénéfice d'un statut de protection – qui vivaient précédemment les uns sur les autres dans de petites tentes près de la gare d'Ostiense. En raison d'une nouvelle construction, le terrain a été évacué et la commune a mis à disposition une immense tente à la Porte de Marancia. Elle est exploitée par la coopérative Osa Mayor. Sous la tente, dorment 150 hommes dans des lits superposés. Elle est accessible seulement de 19 h à 9 h. Les toilettes et les douches (eau froide) se trouvent dans des containers à côté de la tente. Chaque personne reçoit un drap housse et un autre drap léger qui, selon les résidents, ne protège pas contre le froid. L'hygiène est problématique. Bien des résidents ont la gale. Une fois par semaine, des bénévoles de MEDU passent avec leur mobilhome et offrent des conseils ainsi qu'un soutien médical.<sup>182</sup>

#### *Durée du séjour*

La durée du séjour dans les centres communaux est en principe de six mois. Lorsqu'une personne est engagée dans un projet d'intégration, son séjour peut être prolongé de six mois. Cependant, les femmes et les familles peuvent rester jusqu'à deux ans dans les centres. De même, les personnes traumatisées ou ayant d'autres problèmes spéciaux peuvent prolonger leur séjour suivant les cas. Comme le SPRAR, la commune de Rome confirme également que le nombre des personnes traumatisées augmente. Presque 20% des personnes résidant dans les centres de la commune de Rome ont des problèmes psychologiques ou psychiatriques.<sup>183</sup>

#### *Motifs de sortie et solutions ultérieures*

La durée du séjour dans les centres communaux ne suffit souvent pas pour devenir autonome. Dès lors, bien des personnes doivent quitter les centres sans être intégrées. Elles sont ensuite livrées à elles-mêmes et ne reçoivent plus aucun soutien.<sup>184</sup>

#### *Conclusion*

Le nombre de places au niveau communal est largement insuffisant pour répondre aux besoins. Bien des places sont occupées par des requérant-e-s d'asile et ne sont ainsi plus disponibles pour les bénéficiaires d'une protection. Le temps d'attente est en tous les cas d'au moins trois mois. Il peut même arriver que des femmes seules avec jeunes enfants ne trouvent pas de places malgré des efforts répétés. Beau-

---

<sup>181</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>182</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013 ; visite de la tente de la Porte de Marancia, Rome, 29 mai 2013. Autres lieux d'hébergement communaux ouverts seulement la nuit : Casa della Pace (près de la via Casilina, 200 places), Il Faro, Ambillara et Arco Travertino (Fremotel) : interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013 ; interview d'un Erythréen au bénéfice d'une protection subsidiaire, Rome, 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>183</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>184</sup> Ibidem ; interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013.

coup de centres ne sont ouverts que la nuit. La durée du séjour est limitée et ne suffit pas pour une intégration durable ni pour acquérir une indépendance financière.

### 5.2.3 Lieux d'hébergement communaux à Milan

Comme il n'y a pas de CARA à Milan, c'est dans le système Morcone<sup>185</sup> que s'inscrit le premier accueil. Le financement du projet Morcone se termine à fin 2014 et sa prolongation est incertaine.<sup>186</sup>

#### *Guichet d'information*

La commune de Milan exploite un guichet d'information à la via Barabino. Les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection peuvent s'y adresser chaque jour du lundi au jeudi et y recevoir des conseils de nature sociale et juridique de la part d'assistants sociaux, d'assistantes sociales et de juristes de la coopérative Farsi Prossimo. Ce guichet est aussi ouvert aux personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin. Les assistant-e-s essaient entre autre de trouver des places d'hébergement dans le système Morcone. En revanche, il n'est pas proposé de places dans le SPRAR – cela est fait directement par les collaborateurs et collaboratrices des centres Morcone seulement après un premier accueil dans un de ces centres.<sup>187</sup>

Des conseils sont dispensés également à des personnes ne relevant pas de la compétence de Milan. Lorsqu'elles sont encore en procédure d'asile, ces personnes doivent se rendre pour l'audition à la Commission du lieu attribué. La plupart des personnes au bénéfice d'un statut de protection qui s'adressent au guichet sont titulaires d'une autorisation n'émanant pas de Milan.<sup>188</sup> La commune s'efforce de fournir un soutien en particulier aux personnes vulnérables même si elles n'ont pas leur domicile (*residenza*) à Milan. Ce soutien est accordé spontanément par la commune de Milan mais dépend des possibilités de financement.<sup>189</sup>

En 2012, 1092 personnes ont reçu des conseils au guichet. 67,3 pour cent d'entre elles avaient un statut de protection en Italie, 18,7 pour cent étaient des requérant-e-s d'asile et 14 pour cent avaient un autre statut. 46,2 pour cent de l'ensemble des cas concernaient une demande d'hébergement dans le système de premier accueil.<sup>190</sup>

#### *Nombre de places*

Les centres Morcone de Milan disposent de 400 places réparties dans huit centres de 10 à 70 places. Un centre est directement géré par la commune de Milan. Il s'agit d'un des bâtiments de l'abri de nuit d'urgence à la via Ortles. Cinq centres sont gé-

<sup>185</sup> En raison de leurs besoins élevés de places d'accueil, les grandes villes de Milan, Rome, Turin et Florence ont conclu un accord en 2007 avec le Ministère de l'intérieur, selon lequel l'Etat finance pendant sept ans une partie des centres (projet Morcone).

<sup>186</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>187</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>188</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>189</sup> Ibidem.

<sup>190</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, La rilevazione delle fonti sui Rifugiati, Titolari di protezione Sussidiaria, Umanitaria e dei Richiedenti Asilo in carico ai servizi del Comune di Milano nel 2012, Folie 5, 8, 9.

rés par Farsi Prossimo, dont quatre pour des hommes et un pour des femmes ou des femmes avec enfants (ce dernier ayant 70 places dont 26 actuellement occupées par des enfants). Dix places sont réservées à des personnes vulnérables (soit cinq pour des femmes et cinq pour des hommes).<sup>191</sup>

Selon la commune de Milan, 800 personnes sont hébergées chaque année dans les centres Morcone.<sup>192</sup> Pour que cela soit possible, il faut forcément qu'une partie des personnes quitte prématurément le système. En effet, si chaque personne restait dix mois, les 400 places susmentionnées ne suffiraient pas pour 800 personnes par année. En outre, ces derniers temps, de nombreuses personnes restent plus de dix mois dans les centres (voir ci-après au sujet des motifs pour lesquels les résident-e-s quittent le système).

En 2012, 77,9 pour cent des résident-e-s dans les centres Morcone étaient au bénéfice d'un statut de protection en Italie, 14,6 pour cent étaient des requérant-e-s d'asile et 7,5 pour cent étaient au bénéfices d'un autre statut.<sup>193</sup>

#### *Liste d'attente*

Les indications concernant la durée d'attente varient selon les sources. Selon Naga, celle-ci serait de trois mois<sup>194</sup> et selon Farsi Prossimo, d'un mois (voire pratiquement nulle pour les familles, voir ch. 6.1). Actuellement, la liste d'attente comprendrait une cinquantaine de personnes.<sup>195</sup> Selon la commune, la durée d'attente est variable : en 2012, elle aurait été de trois mois environ alors qu'actuellement (début juin 2013), des places seraient libres de sorte que des personnes pourraient être accueillies dans les deux jours.<sup>196</sup>

#### *Conditions pour l'admission*<sup>197</sup>

- Arrivée en Italie il y a quatre ans au plus.
- Pas de possibilité d'être hébergé-e dans un autre centre en Italie. Les personnes ayant déjà séjourné une fois dans un projet du SPRAR, où que ce soit en Italie, ne peuvent pas obtenir une place dans le système Morcone. Un séjour antérieur dans un CARA n'exclut cependant pas une admission dans ce système. Une personne ayant déjà été accueillie dans un centre Morcone mais pas pour toute la durée maximale de dix mois peut être réadmise pour le reste de cette durée – mais seulement si elle a quitté le centre pour des motifs légitimes (par exemple si elle avait trouvé un travail et qu'elle l'a perdu plus tard).
- Pas de décision négative de première instance sur l'asile. Les personnes en procédure de recours n'ont pas accès au système Morcone.

<sup>191</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>192</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>193</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 18.

<sup>194</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013.

<sup>195</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>196</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>197</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

- Être en bonne santé, en particulier ne pas souffrir de problèmes psychiatriques car les structures ne sont pas adaptées. Les personnes avec handicap physique n'ont théoriquement pas accès non plus au système Morcone. Comme il n'y a pas d'alternative pour elles, ces personnes sont en fait accueillies dans un des cinq centres gérés par Farsi Prossimo (le seul centre où il n'y a pas d'obstacles physiques pour les personnes handicapées). Dix places spéciales sont prévues pour les personnes ayant des problèmes psychiques reconnaissables (cinq pour des hommes et cinq pour des femmes) qui peuvent également bénéficier d'un soutien dans un centre de jour géré par une organisation privée. Selon Farsi Prossimo, ces places sont absolument insuffisantes et bien des personnes ayant des problèmes psychiques doivent dormir dans des abris d'urgence (voir à ce sujet également ch. 5.5.3).

Si les problèmes psychiques sont constatés seulement après l'admission dans le système Morcone, la personne reste hébergée dans le centre Morcone et un traitement est organisé en collaboration avec diverses institutions spécialisées en ethnopsychiatrie.

#### *Organisation des centres*

A Milan, les familles sont en principe hébergées séparément : la mère et les enfants dans un centre, le père dans un autre<sup>198</sup> (précisions à ce sujet au ch. 6.1.1).

Alors que le centre pour les femmes et les enfants est toujours ouvert, les centres pour les hommes sont fermés de 9h à 16h. Toutefois, il existe en plus un centre de jour qui offre des activités de formation et de loisirs à la via San Cristoforo. Ce centre propose des séances d'information, des cours de langue, de la formation professionnelle ainsi qu'un soutien dans la recherche d'emplois, de stages pratiques et de logements. En outre, il donne des conseils en matière sociale et juridique. Par ailleurs, les personnes hébergées dans les centres communaux reçoivent un abonnement pour les transports publics.<sup>199</sup>

#### *Durée du séjour*

Dans les centres Morcone, la durée du séjour est de 300 jours (10 mois) au maximum.<sup>200</sup>

#### *Motifs de sortie et solutions ultérieures*

En 2012, 38,7 pour cent des résident-e-s ont quitté le système Morcone en raison de l'expiration de la durée de séjour (en 2011 : 51,1 pour cent, et en 2010 : 70,6 pour cent). 20,4 pour cent des résident-e-s ont été déplacés (la statistique ne précise pas où), 28,5 pour cent ont quitté l'institution de leur propre initiative, 3,1 pour cent ont disparu et 9,3 pour cent ont été exclus pour d'autres motifs.<sup>201</sup>

Selon la statistique officielle de la commune de Milan, 25 pour cent des résident-e-s des centres Morcone ont été hébergés en 2012 dans des structures publiques, 23

---

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>200</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>201</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 20.

pour cent dans des institutions d'accueil sociales privées, 10 pour cent ont partagé un logement avec d'autres et 16 pour cent se retrouvent dans la rubrique « autres ». Toutefois, cette statistique se base sur un échantillon de moins de 20 pour cent des cas et est donc peu probante.<sup>202</sup>

De l'avis de la commune de Milan et de Farsi Prossimo, un séjour de dix mois dans les structures communales ne suffit aujourd'hui plus à devenir indépendant. En effet, en raison de la crise économique, l'accès au marché du travail est rendu nettement plus difficile (voir à ce sujet ch. 5.3). Cette circonstance modifie de manière importante la situation telle qu'on la connaissait par exemple en 2009 où il était plus facile à bien des personnes concernées de se rendre autonomes après leur séjour dans les structures communales. En 2012, le nombre de personnes étant restées plus de dix mois dans ces structures à la recherche d'une solution a augmenté. En particulier pour les personnes vulnérables, la commune tente de trouver une autre solution lorsque ces personnes ne sont pas autonomes après la durée maximale de séjour.<sup>203</sup>

La proportion des résident-e-s qui avaient trouvé un travail en quittant le système Morcone a dramatiquement baissé ces dernières années : de 70,2 pour cent en 2009, elle a passé à 17,6 pour cent en 2012.<sup>204</sup> Cependant, il s'agissait avant tout d'emplois et de places d'apprentissage irréguliers.

Beaucoup de résident-e-s ne sont manifestement pas en mesure d'assurer leur propre entretien après être sorti-e-s du système Morcone. C'est la raison pour laquelle, ils et elles sont nombreux/euses à quitter l'Italie pour se rendre dans d'autres pays européens. Une partie peut à la rigueur trouver à se loger dans le système de second accueil. D'autres se retrouvent dans des abris d'urgence ou à la rue. Farsi Prossimo n'assure aucun suivi après la sortie de ses centres d'hébergement. Mais on admet que certaines personnes se retrouvent dans la rue ou dans des situations précaires de travail au noir ou d'exploitation. Depuis environ une année, de nombreuses personnes sont revenues plusieurs fois au guichet d'information de la commune après avoir été hébergées dans le système Morcone. Malgré des mesures d'intégration, elles ne réussissent pas à devenir autonomes en raison de la crise économique. Or, si les personnes sont à nouveau hébergées, cela réduit le nombre de places pour les nouveaux venus et les nouvelles venues.<sup>205</sup>

### *Conclusion*

Les places offertes dans le système Morcone par la commune de Milan ne sont souvent que des places accessibles pour la nuit. Bien qu'il s'agisse du système de premier accueil, la majorité des résident-e-s est au bénéfice d'un statut de protection. Les personnes ayant séjourné dans un centre du SPRAR n'ont pas accès au système Morcone. La durée du séjour de dix mois ne suffit pas à devenir économiquement indépendant-e. Ainsi, nombreuses sont les personnes qui se retrouvent dans la précarité ou qui s'annoncent une nouvelle fois à la commune. Un nouvel accès aux centres Morcone est toutefois difficile. C'est pourquoi, la solution de se rendre dans un autre pays européen apparaît souvent comme la seule issue possible.

---

<sup>202</sup> Ibidem, Folie 21.

<sup>203</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>204</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 24.

<sup>205</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

#### 5.2.4 Structures non étatiques et abris d'urgence

Des ONG religieuses et autres offrent des abris de nuit d'urgence en plus des centres qu'elles gèrent sur mandat des communes. En outre, il existe des abris de nuit municipaux pour les sans-abri. Ces offres ne sont toutefois pas limitées aux requérant-e-s d'asile et aux bénéficiaires d'une protection mais concernent toutes les personnes dans le besoin – étrangères de toute sorte et italiennes.

Comme déjà mentionné, bien des lieux d'hébergement communaux pour requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection ne sont en fait que des abris d'urgence pour la nuit. Pour éviter des chevauchements, nous ne traiterons ici que des structures dont nous n'avons pas déjà parlé aux chiffres 5.2.2 et 5.2.3. Il s'agit de places disponibles à court voire très court terme.

Il n'est pas possible de chiffrer le nombre total de places offertes dans des abris des Eglises et des ONG à Rome. En tous les cas, les capacités d'accueil sont très restreintes.<sup>206</sup> Un guide établi par Sant'Egidio contient des adresses où trouver de l'aide sous la forme de lieux pour dormir, pour manger et pour se laver à Rome, Milan, Gênes et Naples.<sup>207</sup>

##### *Rome*

L'organisation religieuse Sant'Egidio a 90 places pour les sans-abri et, en hiver, 20 de plus. Il ne s'agit que d'endroits pour dormir ; la nourriture est offerte par d'autres organisations.<sup>208</sup> Le Centro Astalli exploite aussi bien des abris d'urgence de nuit pour les personnes seules et les familles qu'une cuisine qui prépare des soupes.<sup>209</sup>

##### *Milan*

Farsi Prossimo et d'autres organisations privées tiennent plusieurs petits centres et appartements pour le second accueil avec au total une quarantaine de places. Un de ces centres est réservé aux familles. Ces centres sont nécessaires car la durée du séjour de dix mois dans les structures communales ne suffit pas aux personnes concernées pour devenir autonomes. En outre, les places du SPRAR sont en nombre absolument insuffisant à Milan.

Comme le nombre des personnes qui quittent les centres de premier accueil et qui ont besoin d'une solution de rechange est beaucoup plus grand que l'offre, il est procédé à un tri. Les personnes dont l'intégration est avancée (formation, recherche de travail, cours de langue) sont admises en priorité dans le SPRAR ou dans les centres non étatiques de second accueil (voir à ce sujet également ch. 5.2.1). La durée de séjour dépend du projet en question, elle est parfois de six mois, mais en moyenne d'une année. Ce sont surtout des femmes qui restent plus longtemps.<sup>210</sup>

<sup>206</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, p. 21.

<sup>207</sup> Comunità di Sant'Egidio, *Lieux pour manger, se laver et dormir*, 2011 : [www.santegidio.org/index.php%3F%26pageID%3D228](http://www.santegidio.org/index.php%3F%26pageID%3D228).

<sup>208</sup> Interview de Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

<sup>209</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>210</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

En plus de ces centres de second accueil des ONG, il existe diverses institutions religieuses qui offrent des places dans des abris de nuit. Ces places sont ouvertes à tous les sans-abri, autrement dit pas uniquement aux personnes relevant du domaine de l'asile. A titre d'exemples, on peut citer les sœurs de Mère Theresa et la Fondazione Casa della Carità. La durée de séjour dans ce dernier lieu varie en fonction des circonstances des cas particuliers. Chez les sœurs de Mère Theresa, on peut rester pour quelques nuits jusqu'à un maximum de trois mois.<sup>211</sup> Selon Caritas, le séjour peut même durer de six mois à deux ans.<sup>212</sup>

Il y a aussi un abri de nuit à la gare centrale de Milan. Il est tenu en collaboration de la commune de Milan et d'une ONG (Centro di aiuto stazione centrale).<sup>213</sup> La commune de Milan gère d'autres abris pour tous les sans-abri (italiens et étrangers) pendant les mois d'hiver. Durant l'hiver 2012/2013, 2506 personnes y ont trouvé refuge, dont 31 pour cent étaient des requérant-e-s d'asile ou des bénéficiaires d'une protection.<sup>214</sup> Les places de l'hiver 2012/2013 sont restées ouvertes aux personnes vulnérables jusqu'à fin juin 2013.<sup>215</sup> Dans ces abris, les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection partagent de grands dortoirs avec des alcooliques, des toxicomanes et autres sans-abri. En hiver, ils et elles peuvent y dormir pendant trois mois, mais pendant les autres saisons, la durée du séjour est limitée à une semaine ou dix jours. En tous les cas, il n'y a pas assez de places pour toutes les personnes en détresse.<sup>216</sup>

De manière générale, les abris de nuit étatiques de Milan sont prévus pour les hommes, alors que les femmes vont plutôt se faire héberger dans les structures religieuses.<sup>217</sup> Pour les mères avec enfants (pas seulement celles relevant du domaine de l'asile), il y a trois institutions à Milan, qui totalisent environ 65 places. Pour les mères avec des enfants de moins de trois ans, il est plus facile de trouver une place commune. Toutefois, il peut néanmoins leur arriver de ne trouver aucun gîte (lorsqu'elles sont déjà au bénéfice d'un statut de protection). Si les enfants ont plus de trois ans, il est possible qu'ils soient placés dans une institution et que la mère doive se débrouiller seule. Dans la pratique, les femmes s'opposent la plupart du temps à une telle mesure.<sup>218</sup> Certaines d'entre elles hésitent à s'annoncer à la commune pour demander une place parce qu'elles craignent qu'on leur enlève leur enfant.<sup>219</sup> (Sur la séparation des familles à Milan, voir ch. 6.1.1).

Comme à Milan les lieux d'hébergement communaux pour hommes ne sont ouverts que la nuit, les ONG Naga et Asnada proposent diverses activités de loisirs, des cours de langue et des consultations pendant la journée. Elles n'offrent pas de lits, mais leur but est de fournir un lieu où il est possible de passer la journée. Cette offre propose donc une structure de jour ; elle est fortement sollicitée et très appré-

<sup>211</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>212</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 5 juin 2013.

<sup>213</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>214</sup> Commune de Milan, citée in : Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, juin 2012, p. 95.

<sup>215</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>216</sup> Interview de personnes au bénéfice d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>217</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013 ; interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>218</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013.

<sup>219</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

ciée. La délégation a du reste pu s'en rendre compte en visitant les deux projets. Pour les réfugiés, il est très difficile de devoir passer toute la journée dans la rue. Ils sont nombreux à se tenir près des magasins et des bars. Cela « rend lentement fou », nous ont déclaré des personnes concernées.<sup>220</sup>

La fondation Fratelli San Francesco offre à midi et le soir des repas et une possibilité de se doucher aux personnes qui disposent d'une carte de Caritas. Plus de 2000 personnes y mangent.<sup>221</sup>

### *Conclusion*

Compte tenu de la forte fragmentation du système et du manque de coordination entre les divers acteurs, il est impossible de se faire une idée précise du nombre total d'offres et de places proposées par des ONG et des institutions religieuses. En tous les cas, les capacités d'accueil sont très limitées. Concrètement, il s'agit très souvent d'un lit fourni dans l'urgence pour un temps restreint.<sup>222</sup> On est ainsi loin d'une solution durable permettant de s'établir dans le pays d'accueil qu'est l'Italie et de finalement y devenir autonome.

### **5.2.5 Maisons occupées et taudis**

En raison du manque de capacités d'accueil dans le système officiel, nombre de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection vivent dans des maisons occupées ou des quartiers délabrés dans plusieurs villes italiennes. Quelques personnes interrogées nous ont dit que les gens préfèrent parfois vivre dans une maison occupée plutôt que dans un centre étatique situé dans une région reculée. Cela s'explique aussi en partie par la sévérité des règles posées dans les lieux d'hébergement étatiques ou religieux (ouverture seulement la nuit, horaire fixe des sorties, durée de séjour limitée). Au contraire, dans les maisons occupées, il est possible de rester sans restrictions de durée et également pendant la journée.<sup>223</sup> Ces affirmations doivent toutefois être entendues avec prudence. Comme elles connaissent le manque de places d'accueil officielles, la plupart des personnes qui vivent dans des maisons occupées n'ont manifestement pas d'autre choix. Du reste, le service central du SPRAR l'admet lui aussi.<sup>224</sup> Selon une étude de Caritas et JRS de 2012, 80 pour cent des habitant-e-s des maisons occupées et des taudis à Rome, Milan et Florence sont à la recherche d'une possibilité alternative de se loger. Seuls 14 pour cent ont déclaré être satisfait-e-s de leur habitat actuel.<sup>225</sup>

Les habitant-e-s ont diverses expériences d'hébergement : ils et elles ont auparavant séjourné dans un centre étatique ou communal, dans un système privé ou géré par une ONG ou encore dans un abri informel.<sup>226</sup> 88 pour cent d'entre eux et elles

---

<sup>220</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>221</sup> Ibidem.

<sup>222</sup> Voir à ce sujet Judith Gleitze, *borderline-europe*, expertise, décembre 2012, p. 21.

<sup>223</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>224</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>225</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, juin 2012, p. 24.

<sup>226</sup> Ibidem, p. 23.

n'ont pas d'activité lucrative et seuls 6 pour cent ont un emploi régulier.<sup>227</sup> (Sur la situation actuelle en matière de travail, voir ch. 5.3).

Plusieurs personnes interrogées ont relevé que la communauté ethnique pouvait certes d'un côté représenter un soutien, mais que, d'un autre côté, elle avait un effet parfois oppressant et empêchait l'intégration. Lorsque les personnes ne vivent plus que dans le contexte de la communauté, il leur devient difficile de créer des contacts avec la société italienne et de s'y intégrer.<sup>228</sup>

### Rome

Selon des estimations, il y aurait 1200 à 1500,<sup>229</sup> respectivement 1700 personnes<sup>230</sup> vivant à Rome dans des maisons occupées et des endroits délabrés.

#### 1. Selam Palace (Romanina/Anagnina)

Lors de son voyage, la délégation a visité le Selam Palace avec l'ONG Cittadini del Mondo. Cette ONG s'y rend régulièrement. Dans cet ancien bâtiment de l'université, vivent environ 800 personnes d'Afrique de l'est (Somalie, Erythrée, Ethiopie, Soudan). Cette population comprend des requérant-e-s d'asile, des bénéficiaires d'un statut de protection ainsi que des personnes de retour dans le cadre de Dublin. La majorité des résident-e-s sont des hommes mais il y a également des femmes seules avec ou sans enfants et des familles avec enfants. Bien des enfants y sont nés. Le bâtiment est déjà occupé depuis plusieurs années. La ville a essayé de déplacer les habitant-e-s, ce qu'ils et elles ont toutefois refusé parce qu'ils et elles n'avaient pas été inclus-e-s dans le processus et auraient été séparé-e-s.<sup>231</sup>

Le Selam Palace est un système en soi et est autogéré. Toutes les décisions importantes sont prises par un comité dont la composition est paritaire selon les divers pays de provenance des habitant-e-s. Actuellement, il ne comprend que des hommes. Selon les informations reçues des ONG, le comité dirige la maison de manière militaire. Les habitant-e-s ont ainsi peur de parler ouvertement de la situation dominante. Cela n'est possible qu'à l'extérieur de la maison.<sup>232</sup> La collaboration de l'ONG Cittadini del Mondo avec le comité actuel est difficile : le comité montre peu de bonne volonté et il n'est pas certain qu'il transmette les informations aux résident-e-s.<sup>233</sup>

Les conditions de cet espace autogéré en marge du droit favorisent les cas d'exploitation et de violence, en particulier à l'égard des **femmes**. Le chef de l'Ufficio Immigrazione de la commune de Rome confirme le danger auquel les femmes sont exposées. A ses dires, les femmes qui vivent dans une maison occupée et qui s'annoncent à la commune ont la priorité dans l'attribution d'une place

---

<sup>227</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>228</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013 ; interview de Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>229</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, juin 2012, p. 18.

<sup>230</sup> Interview de Carlo Ruggiero, Rome, 29 mai 2013.

<sup>231</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>232</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>233</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

communale.<sup>234</sup> Toutefois, diverses autres personnes interrogées ont affirmé que tel n'était pas souvent le cas dans la pratique,<sup>235</sup> ce qui est confirmé par la longueur de la liste d'attente.

Pour un lit dans un dortoir, le comité de Selam Palace demande un loyer mensuel allant jusqu'à 300 euros. Les résident-e-s qui ne peuvent pas payer ce loyer n'ont pas accès aux dortoirs et doivent dormir dans les corridors. En raison des conditions de vie lamentables dans la maison occupée et de l'absence de perspectives d'en sortir, le potentiel de violence des hommes est très grand et est renforcé par une consommation d'alcool débridée.<sup>236</sup> Les femmes seules sont ainsi sans protection et à la merci, surtout la nuit, des hommes ivres et violents. Cela concerne aussi les femmes seules avec enfants qui ne peuvent pas se payer un lit pour dormir.<sup>237</sup> Une femme réfugiée érythréenne qui vivait cette situation avec son enfant s'est annoncée plusieurs fois pour une place dans une structure communale, sans jamais en obtenir une.<sup>238</sup>

L'ONG Cittadini del Mondo a évoqué un autre cas particulier d'une femme soudanaise au bénéfice d'une protection subsidiaire. Elle rencontrait de graves problèmes psychiatriques (syndrome de borderline), était enceinte et vivait au Selam Palace avec son jeune enfant hagard dont elle ne pouvait pas s'occuper de manière appropriée. Elle a, elle aussi, dû parfois dormir dans le corridor avec des femmes érythréennes. Elle était alors la seule femme soudanaise dans la maison occupée. Elle voulait avorter, ce qui n'était toutefois pas possible parce qu'elle n'est entrée en contact avec Cittadini del Mondo que peu avant l'expiration du délai légal d'interruption de grossesse. Elle a alors tenté de mettre fin à ses jours. Cittadini del Mondo a écrit un rapport et a essayé de trouver une place dans le SPRAR pour elle. Le SPRAR a recommandé de ne pas écrire que la femme avait des problèmes psychiatriques car sinon elle n'aurait pas accès au système. Quelques jours plus tard, la femme avait disparu.<sup>239</sup>

Une autre femme au bénéfice d'un statut de protection a contacté le Centro Astalli parce qu'elle se trouvait chaque nuit en danger au Selam Palace en raison de la violence ambiante. Le Centro Astalli a tenté sans succès de lui trouver une place. Elle se trouvait sur la liste d'attente pour une place dans les structures communales, place qu'elle n'a jamais obtenue.<sup>240</sup> (Voir aussi, sur la situation des femmes, ch. 6.2).

Lors du voyage d'investigation de l'OSAR, de NOAS et de Juss-Buss en 2010, un incident leur a été raconté, au cours duquel une personne avait été projetée dans le vide du quatrième étage du Selam Palace. La police avait simplement regardé la

---

<sup>234</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>235</sup> Interview de Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013 ; interview de la femme érythréenne avec son jeune enfant venant du Selam Palace, Berne, 27 juin 2013 ; interview de quatre Erythréens au bénéfice de la protection subsidiaire en Italie, vivant dans la maison Collatina occupée, 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>236</sup> Interview d'un membre du comité lors de la visite du Selam Palace, 30 mai 2013.

<sup>237</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013 ; interview de la femme érythréenne avec son jeune enfant venant du Selam Palace, Berne, 27 juin 2013.

<sup>238</sup> Interview de la femme érythréenne avec son jeune enfant venant du Selam Palace, Berne, 27 juin 2013.

<sup>239</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>240</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

scène de l'extérieur sans intervenir.<sup>241</sup> La violence semble ainsi demeurer sans conséquences adéquates même quand les habitant-e-s appellent la police. Cela montre le caractère du bâtiment occupé en tant que « boîte noire » ou espace en dehors du droit.

La situation sanitaire est précaire. Il n'y a qu'une douche et un W.C. pour 250 personnes. Par moments, l'eau est coupée par la commune et doit être rétablie par une ONG.<sup>242</sup> Il n'y a pas de chauffage dans ce bâtiment de plusieurs étages. Les habitant-e-s s'efforcent ainsi de chauffer les locaux par des foyers ouverts. Cela présente des dangers en particulier pour les jeunes **enfants** qui s'approchent trop du feu et qui s'y brûlent. En outre, il n'y a que de l'eau froide. En hiver, les enfants sont souvent malades.<sup>243</sup>

Beaucoup d'habitant-e-s ne sont pas informé-e-s de leurs droits, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins médicaux, ce qui est hautement problématique. Aussi, l'organisation Cittadini del Mondo se rend régulièrement sur place et offre des conseils et un soutien médical. Un cas illustre de manière éloquente les risques du manque d'information au sujet de l'accès au système de la santé. Une habitante du Selam Palace était enceinte de quatre mois et n'avait pas encore subi d'examen d'ultrasons. Or, elle en avait besoin d'un d'urgence car elle avait des saignements. Comme sa carte sanitaire (*tessera sanitaria*) était échue, elle devait attendre deux semaines avant de pouvoir se présenter à l'examen. Ce délai étant trop long, une femme médecin de Cittadini del Mondo a organisé l'examen de manière privée.<sup>244</sup>

La situation des malades psychiques apparaît particulièrement précaire au Selam Palace : lors de la visite de la délégation, un homme souffrant de **maladie psychique** se trouvait dehors devant l'entrée sous un avant-toit du bâtiment où il avait sa couche. Il n'était pas admis à l'intérieur pour dormir pour éviter les prétendus problèmes qu'il y causerait. D'autres habitant-e-s lui apportent chaque fois à manger. Cet exemple montre de manière éloquente que les malades psychiques ne trouvent même pas accès aux maisons occupées car ils sont considérés comme insupportables. Il en va là comme dans les centres étatiques des CARA et du SPRAR et dans les centres communaux qui n'offrent tous que très peu de places voire aucune pour les malades psychiques. (Voir également, sur les soins médicaux et les personnes malades, ch. 5.5 et 6.3).

L'atmosphère actuelle au Selam Palace est oppressante. Cittadini del Mondo parle d'une « dépression collective » car les habitant-e-s n'ont aucune perspective d'améliorer leur situation. Ce ressentiment a pu être partagé par la délégation lors de sa visite sur place. Dans l'entretien que nous avons eu avec un membre du comité – un Erythréen d'un certain âge –, il nous a dit d'une voix exténuée qu'ils étaient tous juste fatigués de cette vie sans espoir et sans perspectives d'améliorations. Leurs journées se résumeraient à se lever tôt le matin, se laver le visage, se rendre en ville à pied, pour arriver à temps à la distribution de soupe. Ils seraient occupés toute la journée à trouver de la nourriture dans des institutions caritatives. Comme les distances sont importantes, ils auraient à parcourir de grandes distances à pied.

<sup>241</sup> OSAR/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, mai 2011, p. 35.

<sup>242</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 159 s.

<sup>243</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013 ; interview d'une femme réfugiée érythréenne avec son jeune enfant venant du Selam Palace, Berne, 27 juin 2013.

<sup>244</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

Le soir, ils rentreraient au Selam Palace et le lendemain, tout recommencerait. Tous les jours se ressembleraient. Ils n'auraient tous plus aucun espoir et personne ne se soucierait de leur mode de vie.<sup>245</sup> Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a lui aussi relevé cette absence de perspectives dans son récent rapport.<sup>246</sup>

## 2. Autres bâtiments occupés et taudis à Rome

**Collatina** : environ 700 personnes vivent dans ce bâtiment occupé.<sup>247</sup> Les habitant-e-s viennent d'Erythrée et d'Ethiopie. Il y a également des femmes et des enfants.<sup>248</sup> Un Erythréen nous a parlé d'une femme vivant là avec ses jeunes enfants. Ses efforts de trouver une place d'accueil de la commune étaient jusqu'alors demeurés vains.<sup>249</sup>

**Ponte Mammolo** : c'est une sorte de campement fait de petites baraques à proximité de la station de métro portant le même nom. Environ 150 personnes y vivent.<sup>250</sup> Les habitations sont réparties en blocs selon l'appartenance ethnique : Erythrée (groupe le plus grand, presque tous au bénéfice d'un statut de protection), Ethiopie, Europe de l'est, Amérique latine, Maroc, Bangladesh, Inde. Il n'y a presque que des hommes, sauf quelques femmes avec enfants ainsi que quelques familles équatoriennes.<sup>251</sup>

**Ararat** : bâtiment de deux étages au centre-ville, où vivent environ 80 hommes.<sup>252</sup>

### *Milan*

A Milan, les occupations de maisons sont nettement moins tolérées qu'à Rome. Toutefois, il y existe une zone de bâtiments de la gare occupés près du **Scalo di Porta Romana**, où environ 80 personnes vivaient avant leur évacuation en mars 2013. Selon des bénévoles de Naga et des réfugié-e-s, des gens sont déjà retournés vivre dans la zone en question.<sup>253</sup> Selon les dires de réfugié-e-s, il y aurait également des femmes. La situation est toutefois dangereuse aussi pour les hommes seuls car il y a beaucoup d'attaques violentes. Certains essaient de se glisser dans des jardins pour y dormir. Bien des personnes sont déjà au bénéfice d'un statut de protection.<sup>254</sup>

---

<sup>245</sup> Interview d'un membre du comité lors de la visite de Selam Palace, 30 mai 2013.

<sup>246</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 162.

<sup>247</sup> Interview au MEDU, Rome, 29 mai 2013.

<sup>248</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, juin 2012, p. 33.

<sup>249</sup> Interview de quatre Erythréens au bénéfice d'une protection subsidiaire en Italie, qui habitent la maison occupée Collatina, 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>250</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), *Mediazioni Metropolitane*, juin 2012, p. 33.

<sup>251</sup> Ibidem, p. 29 s.

<sup>252</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>253</sup> Interview au Naga, Milan, 4 juin 2013 ; interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>254</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

Il existe en plus à Milan un bâtiment d'hôpital occupé. On y trouve entre 40 et 100 personnes de nationalité érythréenne, dont des familles et des enfants. Nous n'en savons rien de plus.<sup>255</sup>

Pour d'autres informations, nous renvoyons au rapport « Mediazioni Metropolitane » de Caritas et JRS de juin 2012. Ce rapport décrit en détail la situation dans les divers lieux d'hébergement informels à Rome, Florence et Milan.<sup>256</sup>

### *Conclusion*

Avant tout à Rome, un très grand nombre de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection vit dans des bâtiments occupés et des taudis. La plupart n'ont pas de travail et aucune chance d'en trouver en raison de la crise économique. Leur quotidien est donc déterminé par la recherche de moyens de couvrir leurs besoins élémentaires. Dans ces circonstances, il leur est impossible de suivre un cours de langue ou d'autres activités organisées par des ONG. L'isolement du système de la communauté ethnique peut certes d'un côté avoir un effet protecteur, mais il peut aussi rendre plus difficile l'intégration dans la société italienne. Cet isolement ainsi que la gestion militaire du Selam Palace favorisent la violence à l'intérieur de la maison, en particulier à l'égard des femmes. Les conditions de vie ne sont absolument pas adaptées aux enfants et représentent une mise en danger pour leur développement. Le potentiel de violence, au Selam Palace comme dans les autres bâtiments occupés, présente des risques graves non seulement pour les femmes et les enfants, mais aussi pour les hommes. Les habitant-e-s n'ont aucune perspective concrète de voir leur situation s'améliorer.

### **5.2.6 Sans-abri**

A Rome, nombre de requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection sont des sans-abri. Selon un article récent du Spiegel, il y avait environ 4000 réfugié-e-s dans la rue ou dans des bâtiments occupés en 2012 dans cette ville.<sup>257</sup> Si l'on en soustrait les 1200 à 1700<sup>258</sup> qui vivraient dans des maisons occupées selon les estimations, il y aurait entre 2300 et 2800 sans abri à Rome (sans compter les sans-abri ne relevant pas du domaine de l'asile).

Les sans-abri sont souvent visibles, en particulier la nuit à la gare Termini. En fin de soirée, des dizaines de sans-abri (en plus de celles et ceux qui relèvent du domaine de l'asile, également d'autres étrangers et étrangères et des Italien-ne-s) déploient leurs cartons et couvertures pour passer la nuit sous l'avant-toit le long du bâtiment de la gare. La journée, ils et elles doivent quitter le territoire de la gare où leur présence est tolérée la nuit par la police. Cependant, on voit aussi des sans-abri la nuit en d'autres lieux, qui dorment au coin de rues, sur des trottoirs ou dans des chantiers provisoirement interrompus. Des bénévoles des ONG Sant'Egidio et MEDU rendent visite une fois par semaine aux sans-abri, leur distribuent à manger et leur

<sup>255</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013 ; Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), Mediazioni Metropolitane, juin 2012, p. 97.

<sup>256</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), Mediazioni Metropolitane, juin 2012.

<sup>257</sup> Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, p. 34 ss.

<sup>258</sup> Voir ch. 5.2.5.

donnent des informations. Une membre de la délégation a accompagné Sant'Egidio lors d'une de ces visites.<sup>259</sup>

A Milan aussi, il y a des réfugié-e-s sans abri, mais on les voit moins qu'à Rome. Comme indiqué au chiffre 5.2.5, des réfugié-e-s dorment dans des jardins ou sur le territoire occupé de la gare à Scalo di Porta Romana. A la gare, les personnes n'ayant pas de billet de train sont expulsées le soir.<sup>260</sup> Seuls des nouveaux venus y dorment parfois quelques jours. Pendant les mois d'hiver, Milan offre davantage de refuges pour les sans-abri qu'en été et une partie des personnes concernées a pu y être logée après l' « état d'urgence Afrique du nord ». <sup>261</sup> Après la fermeture de ces refuges supplémentaires au printemps, les personnes se retrouvent en grande partie dans la rue. L'ONG Naga voit chaque jour des réfugié-e-s qui n'ont pas de place pour dormir. Les bénévoles passent des heures au téléphone pour leur en trouver une au moins pour une nuit. L'ONG Naga a également un local où les réfugié-e-s sans abri peuvent déposer leur bagage et ce local est beaucoup utilisé.<sup>262</sup>

La commune de Milan confirme qu'il y a des cas où des personnes ont dû être refusées au guichet d'information parce qu'elle n'avait pas pu trouver de place pour elles.<sup>263</sup>

Les personnes de retour dans le cadre de Dublin sont aussi souvent sans abri. Selon le Centro Astalli, il arrive relativement fréquemment que des personnes renvoyées en Italie par d'autres Etats européens se retrouvent dans la rue. Les sans-abri au bénéfice d'un statut de protection n'ont pratiquement plus aucune chance de trouver une place d'hébergement.<sup>264</sup>

Diverses personnes interrogées nous ont déclaré qu'il serait éventuellement possible de trouver encore une place pour les mères et les enfants par exemple auprès d'une organisation religieuse. En raison du mandat légal général de la protection de l'enfant, on ne saurait laisser vivre les enfants dans la rue. Toutefois, ces mesures de protection de l'enfant ont souvent pour effet de séparer les familles, et même systématiquement à Milan (voir à ce sujet ch. 6.1.1). En outre, plusieurs ONG confirment qu'il y a des familles pour lesquelles il n'est pas possible de trouver de places. Ces cas comprennent également des femmes réfugiées seules avec jeunes enfants.<sup>265</sup> Selon l'ONG Sant'Egidio, les familles avec enfants sont sans abri au plus pendant quelques jours.<sup>266</sup> Cependant, le HCR a déjà reçu des demandes désespérées de la part de familles qui affirmaient être dans la rue avec leurs enfants. Dans de tels cas, la famille pourrait être logée provisoirement dans un refuge d'urgence. Il est toutefois difficile de trouver un endroit pour héberger convenablement les familles et le temps d'attente pour une place dans le système communal serait ainsi plus long pour elles. Si la famille a déjà été hébergée dans le SPRAR ou dans un

---

<sup>259</sup> Accompagnement de bénévoles de l'ONG Sant'Egidio lors de la distribution de nourriture aux sans-abri, 28 mai 2013.

<sup>260</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chaz Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>261</sup> Voir à ce sujet ch. 3.4.

<sup>262</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013 ; interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>263</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>264</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>265</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013 ; interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>266</sup> Interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

lieu d'hébergement communal, il devient extrêmement difficile de lui trouver une place.<sup>267</sup> Une femme réfugiée reconnue a dû passer plusieurs nuits à la gare Termini de Rome avec son bébé de quatre mois après avoir été renvoyée de Suisse en hiver. Elle n'avait pas d'autre solution car elle s'était inscrite sans succès sur la liste d'attente de la commune et avait sollicité une institution religieuse et une maison occupée – même cette dernière n'avait momentanément plus de place.<sup>268</sup> (Sur la situation des familles, voir ch. 6.1).

Les personnes qui n'ont pas de place dans un lieu d'hébergement ne reçoivent pas non plus de nourriture de l'Etat. Comme déjà relevé à propos des personnes vivant dans une maison occupée ainsi que dans le rapport de l'OSAR et de Juss-Buss de 2011,<sup>269</sup> les réfugié-e-s consacrent la plupart du temps de leur quotidien à chercher à couvrir leurs besoins existentiels : faire la queue pour un repas à la soupe populaire, trouver une possibilité de se doucher ou de se laver et un endroit pour dormir. Dans ces conditions, on voit mal comment ils et elles pourraient encore suivre des cours de langue ou participer à d'autres mesures en vue de leur intégration pour autant encore que de telles mesures leur soient offertes.

### 5.2.7 Conclusion

Le système italien part du principe que les personnes au bénéfice d'un statut de protection doivent se débrouiller seules. En conséquence, il y a peu de places d'accueil pour elles et elles sont limitées dans le temps. Lorsque quelqu'un a épuisé la durée de séjour maximale dans un centre, il a très peu de chances de retrouver une autre place d'hébergement. Le Centro Astalli estime que ces chances sont pour ainsi dire nulles.<sup>270</sup>

Plusieurs exemples montrent que, même si les personnes concernées multiplient leurs efforts pour être admises par la commune ou une organisation religieuse, la probabilité est très forte qu'elles se retrouvent dans un bâtiment occupé ou dans la rue. Cela touche également les personnes renvoyées en Italie au bénéfice d'un statut de protection. Cependant, ce sort n'épargne pas non plus les femmes, les mères seules, les familles et les malades (surtout psychiques).

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

Par rapport au dernier voyage d'investigation, la délégation pense que le désespoir des réfugié-e-s a pris une ampleur accablante. La crise économique et l'impossibilité consécutive de trouver ne serait-ce qu'un travail au noir ont réduit à néant toute perspective d'améliorer soi-même ses conditions de vie (voir ch. 5.3).

---

<sup>267</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>268</sup> Interview d'une femme réfugiée érythréenne avec son jeune enfant venant de Selam Palace, Berne, 27 juin 2013.

<sup>269</sup> OSAR/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, mai 2011, p. 39.

<sup>270</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

## 5.3 Travail et intégration

Les requérant-e-s d'asile peuvent travailler après six mois, respectivement après l'obtention d'un statut de protection et doivent alors se débrouiller seul-e-s. Ce changement de situation vers une totale indépendance soudainement exigée de leur part après un séjour de plusieurs mois dans un centre où ils et elles n'avaient le plus souvent pas même la possibilité de se préparer eux/elles-mêmes des repas est très difficile pour les réfugié-e-s.<sup>271</sup>

Déjà avant la crise économique, il y avait en Italie un manque de places d'hébergement et d'aide à l'intégration. La crise a fortement amplifié ce problème en rendant nettement plus difficile encore l'accès au marché du travail.

### 5.3.1 Travail régulier

En juillet 2013, le taux de chômage en Italie s'élevait en moyenne à 12 pour cent et à 39,5 pour cent pour les jeunes de moins de 25 ans.<sup>272</sup> Toutes les personnes interrogées à ce sujet ont relevé qu'en raison de la crise économique, même les Italiennes rencontraient de très grandes difficultés pour trouver un emploi.

Les difficultés sont encore accrues pour les requérant-e-s d'asile et les bénéficiaires d'une protection et en particulier lorsqu'ils et elles savent mal l'italien et ont une formation professionnelle peu qualifiée. Bien des réfugié-e-s sont de jeunes hommes et font partie du groupe de personnes dont le taux de chômage est le plus élevé. En outre, comme toutes les personnes de nationalité étrangère, ils sont touchés par la discrimination sur le marché du travail.<sup>273</sup>

Il faut donc admettre que le taux de chômage des réfugié-e-s est encore plus élevé que celui de la population en général. Une étude du CIR de juin 2012 sur l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en Italie confirme cette hypothèse : 44,6 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de cette étude étaient sans travail.<sup>274</sup> Comme déjà indiqué au chiffre 5.2.5, 88 pour cent des habitant-e-s des bâtiments occupés à Rome, Milan et Florence sont sans emploi et seuls 6 pour cent ont un travail régulier.<sup>275</sup>

Il y a quelques années, certain-e-s bénéficiaires d'une protection ayant des connaissances de la langue pouvaient encore trouver un emploi régulier dans les fabriques du nord de l'Italie. Ces personnes pouvaient alors lentement devenir indépendantes et déchargeaient le système d'hébergement. Aujourd'hui, ce type d'emplois n'existe

---

<sup>271</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>272</sup> Communiqué de presse Eurostat STAT/13/126, 30 août 2013 : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-126\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-126_de.pdf).

<sup>273</sup> Le Comité de l'ONU contre le racisme exprime ses préoccupations sur la discrimination persistante des étrangers et des étrangers sur le marché du travail : Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Eightieth Session, Concluding observations, Italy, CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 mars 2012, ch. 23: [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.CO.16-18.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.CO.16-18.pdf).

<sup>274</sup> CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, Le Strade dell'Integrazione, étude financée par le Ministère de l'intérieur italien et le Fonds de l'UE en faveur des réfugiés, juin 2012, p. 45 : [www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20presentazione\\_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf](http://www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf).

<sup>275</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (éd.), Mediazioni Metropolitane, juin 2012, p. 60.

plus car les industries ont été durement frappées par la crise économique.<sup>276</sup> Actuellement, il est même difficile de trouver un emploi temporaire pour deux ou trois mois. Quant aux places de travail à plus long terme, c'est pratiquement impossible. Or, un emploi de trois mois ne suffit pas pour pouvoir louer un appartement.<sup>277</sup> Les personnes qui s'adressent à l'ONG Naga à Milan ont tout au plus un travail au noir, mais pas d'emploi légal.<sup>278</sup>

Compte tenu de la mauvaise situation du marché du travail, des emplois précédemment occupés par des réfugié-e-s ou d'autres migrant-e-s sont désormais recherchés également par des ressortissant-e-s italien-ne-s (notamment dans le domaine des soins). Les réfugié-e-s ont ainsi d'autant plus de peine à trouver un emploi. D'autres places de travail disparaissent totalement : ainsi, les Italien-ne-s soignent eux/elles-mêmes leurs parents à la maison parce qu'ils et elles ne peuvent plus assumer le salaire d'une tierce personne. Il est d'ailleurs également devenu difficile de trouver du travail dans les secteurs mal rémunérés.<sup>279</sup>

La commune de Milan rapporte que les personnes hébergées dans le système Morcone ont été moins bien formées cette dernière année qu'auparavant. Elle n'a cependant pas dit pourquoi. Or, toujours en raison de la crise économique, l'entrée dans le marché du travail est particulièrement difficile pour les personnes n'ayant guère de formation.<sup>280</sup> Le nombre des personnes ayant réussi à devenir indépendantes après le séjour de dix mois a fortement baissé. En 2012, elles n'étaient que 17,6 pour cent à avoir un emploi (voir ch. 5.2.3).

La proportion des personnes ayant réussi à être autonomes après leur sortie du SPRAR a également chuté (voir ch. 5.2.1).

Depuis environ une année, des ancien-ne-s résident-e-s d'un centre d'hébergement retournent en plus grand nombre au guichet d'information de la commune de Milan. La crise économique renvoie bien des personnes à la case départ malgré une intégration avancée parce qu'elles ont perdu leur emploi et par conséquent aussi leur logement.<sup>281</sup> La commune de Rome fait aussi état de divers cas qui s'annoncent de manière répétée à son guichet.<sup>282</sup>

Selon la Directive de l'UE sur le séjour de longue durée,<sup>283</sup> qui s'applique nouvellement également aux réfugiés reconnus et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, le statut de résident de longue durée peut être sollicité après cinq ans. Ce statut permettrait de chercher du travail dans un autre pays de l'UE. On ignore encore comment l'Italie mettra en œuvre cette directive, en particulier en ce qui concerne l'indépendance financière requise. Selon le Ministère de l'intérieur, il n'y aurait pas d'autres conditions que celle du séjour de cinq ans.<sup>284</sup> Le processus de mise

<sup>276</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013 ; interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>277</sup> Ibidem.

<sup>278</sup> Interview chez Naga, Milan, 4 juin 2013.

<sup>279</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013.

<sup>280</sup> Interview à la commune de Milan, 6 juin 2013.

<sup>281</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>282</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>283</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

<sup>284</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

en oeuvre n'est toutefois pas terminé et, selon le HCR, il faut attendre la pratique effective.<sup>285</sup>

### 5.3.2 Travail au noir et exploitation

En raison du manque de possibilités sur le marché régulier du travail, beaucoup cherchent une place sur le marché noir. Dans ce cadre, il est un peu plus simple de trouver du travail parce que c'est une option avantageuse pour les employeurs. En raison de la crise économique, certains de ceux-ci ont tendance à n'engager plus que des travailleurs au noir alors qu'ils respectaient encore la loi il y a quelques années. Dans quelques domaines, il n'y a actuellement que du travail au noir, par exemple pour la cueillette des fruits au sud du pays ou sur les chantiers. Cependant, bien des entreprises du domaine de la construction ont dû fermer.<sup>286</sup>

Des réfugié-e-s vont en été au sud pour gagner un peu d'argent dans la récolte des fruits. Mais ils et elles sont exploité-e-s : leur gain est d'environ 20 euros par jour – soit un tiers du salaire normal en cas de travail légal.<sup>287</sup> Selon le Comité de l'ONU contre le racisme, il manque une protection juridique appropriée pour les migrant-e-s contre l'exploitation et les conditions de travail abusives.<sup>288</sup>

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

Il faut admettre que, face à la situation sans issue dans laquelle elles se trouvent, certaines femmes se prostituent. Un article récent du Spiegel cite des femmes qui travaillent dans un bordel dans un taudis dans les Pouilles et qui sont maltraitées par des clients. L'endroit est un espace sans loi où l'exploitant du bordel n'a pas à craindre de contrôles.<sup>289</sup>

La traite de femmes est un problème gravissime qui concerne en particulier les femmes d'origine du Nigeria. Les victimes doivent travailler pendant cinq ans pour s'acquitter de leurs dettes de 10'000 dollars.<sup>290</sup> La traite de femmes se rencontre également dans les grands CARA de Mineo et de Crotone au sud de l'Italie.<sup>291</sup>

Il existe des mécanismes légaux de protection particuliers et une information pour les victimes de la traite des femmes (en dehors de la procédure d'asile),<sup>292</sup> mais le degré d'efficacité de ces mesures reste trouble. La complexité du problème, les rapports de dépendance et le fait que, dans la réalité, les maisons occupées échappent au droit laissent présumer qu'il est extrêmement difficile de poursuivre les auteurs de ces crimes. Le thème de la traite des êtres humains devrait être étudié dans le détail. Toutefois, cela dépasserait le cadre du présent rapport.

---

<sup>285</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>286</sup> Ibidem.

<sup>287</sup> Ibidem.

<sup>288</sup> CERD, Concluding observations, Italy, 9 mars 2012, ch. 23.

<sup>289</sup> Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, p. 37.

<sup>290</sup> Interview à la Commissione protezione internazionale Milano, 4 juin 2013.

<sup>291</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>292</sup> Interview à la Questura de Rome, 28 mai 2013.

L'absence de perspective des réfugié-e-s en Italie conduit à la dépression. Des personnes concernées rapportent que le souci constant du quotidien et la recherche permanente d'une place pour dormir et de nourriture les rendent folles.<sup>293</sup> C'est pourquoi, beaucoup se rendent dans d'autres pays européens même s'ils et elles savent qu'ils et elles seront renvoyé-e-s en Italie après leur arrivée dans un de ces autres pays. Parmi ces personnes, il y a aussi bien des mères seules avec enfants.

### 5.3.3 Appartement

Bien des personnes interrogées ont relevé que les loyers des appartements sont très élevés en particulier dans les grandes villes comme Rome et Milan. Un emploi à court terme avec un bas salaire ne suffit pas pour louer un appartement.<sup>294</sup> Une personne qui gagne par exemple 700 à 900 euros par mois doit payer autant voire même plus pour un logement à Rome.<sup>295</sup> Un deux pièces à Milan coûte environ 800 euros.<sup>296</sup>

Des requérant-e-s d'asile et bénéficiaires d'une protection peuvent parfois sous-louer une chambre dans un appartement loué par des compatriotes. Il arrive souvent que de nombreuses personnes se partagent ainsi un appartement. Pour un lit, elles paient relativement cher : à Milan, au moins 105 euros par mois.<sup>297</sup> On peut ainsi se douter que certains compatriotes s'enrichissent aux dépens d'autres.

La discrimination est un autre obstacle à l'accès à un appartement : bien des bailleurs ne veulent pas de locataires étrangers, en particulier dans les petits villages.<sup>298</sup>

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

Le HCR considère les perspectives d'intégration en Italie des bénéficiaires d'une protection comme sérieusement limitées et dès lors comme un des plus grands problèmes dans le système italien de l'asile. Il manque une stratégie globale et des mesures spécifiques en vue de l'intégration locale. En outre, la crise économique réduit encore ces perspectives.<sup>299</sup> Le HCR demande des mesures positives d'encouragement (« affirmative action ») en faveur des réfugié-e-s nouvellement reconnu-e-s au début de leur processus d'intégration.<sup>300</sup>

Les cours de langue dans les centres de premier accueil sont limités. Dans les centres de second accueil, en particulier dans ceux du SPRAR, les cours sont plus intensifs et sont accompagnés d'autres mesures de soutien à l'intégration. Les centres communaux d'hébergement offrent en partie les mêmes possibilités.

<sup>293</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013 ; interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>294</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>295</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>296</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Mailand, 6 juin 2013.

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013 ; interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>299</sup> UNHCR Recommendations Italy, juillet 2013, p. 12.

<sup>300</sup> UNHCR Recommendations Italy, juillet 2013, p. 21.

Un fonds d'aide à l'intégration (Fondo di accompagnamento all'integrazione) permet de soutenir quelques personnes sélectionnées dans la création d'un petit projet (par exemple, ouverture d'une boulangerie ou d'un commerce de légumes). Le SPRAR participe à ce système et tente de fournir un tel soutien à certain-e-s de ses résident-e-s. Dans la même idée, de tels projets de lancement sont également soutenus par la remise d'impôt *Otto per mille*.<sup>301</sup> Toutefois, le nombre des personnes ainsi soutenues est limité et elles doivent en outre déposer un projet concret pour être prises en considération.

Dès que la personne est sortie du système, il lui est difficile de continuer à suivre un cours de langue ou à participer à d'autres mesures d'encouragement à l'intégration. D'une part, il n'existe plus aucun droit à de telles mesures de soutien et les bénéficiaires d'une protection dépendent des offres proposées par les ONG. D'autre part, le quotidien est essentiellement marqué par la couverture des besoins élémentaires comme le dormir et le manger (voir à ce sujet ch. 5.2.5 et 5.2.6). Les réfugié-e-s ajoutent qu'il est difficile de bien apprendre la langue quand on change de lieu de vie. En effet, chaque cours de langue que l'on suit recommence à zéro.<sup>302</sup>

### 5.3.5 Conclusion

Compte tenu de la crise économique marquée et du taux de chômage élevé en Italie, il ne semble actuellement guère possible de trouver un emploi pour un réfugié ou une réfugiée. Il reste tout au plus le travail au noir mais il est synonyme d'exploitation. Les rares places disponibles sont la plupart du temps de durée limitée. Le salaire ne suffit pas pour louer un appartement ni pour se construire un avenir durable en Italie. Il manque des mesures d'intégration nécessaires. Les personnes se retrouvent inévitablement sans abri et doivent recourir aux soupes populaires et aux abris de nuit (voir à ce sujet ch. 5.2.5 et 5.2.6). Le souci constant d'avoir un endroit pour dormir et un repas à manger rend impossible aux personnes de faire de réels efforts d'intégration. A part de rares cas heureux, on ne voit pas comment les bénéficiaires d'une protection devraient sortir de ce cercle vicieux. Les personnes renvoyées en Italie par d'autres pays européens sont également concernées par ces grandes difficultés.

## 5.4 Aide sociale

### 5.4.1 Système italien

Comme déjà mentionné, le système italien de l'asile accorde un soutien aux requérant-e-s d'asile au début. Dès l'obtention d'un statut de protection, ils et elles sont livrées à eux/elles-mêmes et il est attendu de leur part qu'ils et elles puissent se débrouiller seul-e-s.

Les bénéficiaires d'une protection sont formellement assimilé-e-s aux indigènes en ce qui concerne les droits sociaux. De nombreuses personnes interrogées, représentant aussi bien des ONG que des autorités étatiques, nous ont confirmé que la

<sup>301</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>302</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

système social est très faible également pour les ressortissant-e-s italien-ne-s et ne saurait couvrir les besoins. Contrairement au système suisse, il n'y a pas, en Italie, de prestations mensuelles régulières d'aide sociale qui garantissent un minimum vital. Le système italien s'appuie fortement sur le soutien offert par la famille.<sup>303</sup> Alors que les Italien-ne-s dans le besoin peuvent compter sur le soutien de leurs proches, les réfugié-e-s ne disposent pas d'un tel réseau familial solide.<sup>304</sup> Ils et elles sont donc de fait moins bien loti-e-s que les indigènes. Cet élément est également relevé par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son récent rapport sur l'Italie.<sup>305</sup>

La responsabilité en matière d'aide sociale relève de la commune. C'est dire que les éventuelles prestations varient beaucoup d'un endroit à l'autre. En outre, la personne concernée doit avoir son domicile dans la commune sollicitée pour y avoir accès. Les habitant-e-s du Selam Palace ont ainsi des problèmes d'accès aux prestations sociales. Actuellement, ils et elles sont certes en train de numérotter les divers espaces habités avec l'aide du HCR et d'ONG pour pouvoir se faire enregistrer à la commune. On ignore toutefois encore si ce but pourra être atteint. Il y a une année, le gouvernement a introduit une carte sociale à laquelle, selon la loi, ont aussi accès les bénéficiaires d'une protection. Toutefois, il y a eu, dans la pratique, des problèmes informatiques techniques et administratifs quant à l'accès.<sup>306</sup> Des difficultés pour les personnes étrangères dans l'accès aux prestations sociales sont aussi évoquées par le Comité de l'ONU contre le racisme.<sup>307</sup> En tout cas, les capacités financières des communes sont très limitées pour des prestations sociales (voir ci-dessous ch. 5.4.2 et 5.4.3).

#### 5.4.2 Logements sociaux

Les communes disposent de logements sociaux pour lesquels, comme toutes les autres personnes dans le besoin, les bénéficiaires d'une protection peuvent s'inscrire. Toutefois, les communes n'ont pas suffisamment de moyens financiers pour répondre à tous les besoins. Le temps d'attente en est d'autant plus long et, à Rome, il va jusqu'à dix ans.<sup>308</sup> Les familles ont certes la priorité, mais elles doivent en tout cas attendre plusieurs années avant de pouvoir obtenir un logement.<sup>309</sup> A Rome, par exemple, une famille attend depuis six ans et n'a toujours pas de logement.<sup>310</sup> A Milan, il y a plusieurs milliers de personnes sur la liste d'attente pour un logement social. En outre, pour être enregistré sur la liste, il faut avoir son domicile depuis au moins cinq ans à Milan.<sup>311</sup>

<sup>303</sup> Plusieurs personnes interrogées se sont exprimées de manière très critique au sujet du système de l'aide sociale en général dans les pays du nord, qui, à leur avis, n'incite pas les bénéficiaires à devenir autonomes.

<sup>304</sup> Interview de Carlo Ruggiero, Rome, 29 mai 2013.

<sup>305</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 155.

<sup>306</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>307</sup> CERD, Concluding observations, Italy, 9 mars 2012, ch. 23.

<sup>308</sup> Interview à la Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rome, 3 juin 2013.

<sup>309</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>310</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>311</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013.

### 5.4.3 Prestations financières

Selon l'ONG Farsi Prossimo, une certaine aide financière est certes théoriquement possible à Milan. En réalité, cette aide a toutefois été réduite pour tous car il y a moins de moyens financiers à disposition. Les conditions d'octroi d'un soutien financier ont été durcies et les montants versés sont moindres et plus rares.<sup>312</sup>

Selon MEDU, en raison de coupes budgétaires, la commune de Rome n'alloue plus du tout de prestations sociales, même pas aux personnes handicapées.<sup>313</sup> Environ 10'000 personnes sont enregistrées à Rome à l'adresse d'ONG comme le Centro Astalli. Il n'est pas possible que toutes ces personnes s'inscrivent à la commune de Rome pour toucher une aide sociale.<sup>314</sup> Le système des adresses virtuelles conduit également à un déséquilibre dans la répartition des fonds pour le travail social : ainsi, le premier district au centre de Rome, où se trouvent les ONG et donc les adresses virtuelles, est celui qui reçoit le plus de moyens financiers pour le travail social. En revanche, les travailleurs sociaux et travailleuses sociales du dixième district, où habitent réellement beaucoup de personnes dans le besoin, touche nettement moins d'argent.<sup>315</sup>

Comme indiqué au chiffre 5.2.1, le SPRAR peut verser aux personnes qui le quittent une aide de départ unique de 250 euros et les quelques premiers loyers. Cela ne suffit cependant de loin pas pour garantir durablement les bases d'une existence. En effet, même si le ou la bénéficiaire devait trouver un emploi, il ne s'agirait très probablement que d'un travail pour quelques mois et mal rémunéré (voir ch. 5.3.1 et 5.3.2).

### 5.4.4 Conclusion

Comme les indigènes, les bénéficiaires d'une protection n'ont pas droit à des allocations de l'aide publique qui puissent assurer leur existence. Le système social italien se fonde essentiellement sur le soutien privé accordé par la famille. Or, les bénéficiaires d'une protection n'ont précisément pas de famille pour les soutenir. Le temps d'attente pour un logement social est de plusieurs années, même pour les familles. Les personnes restent donc livrées à elles-mêmes.

## 5.5 Soins médicaux

### 5.5.1 Accès aux soins

En ce qui concerne les soins médicaux, les bénéficiaires d'une protection sont aussi mis sur un pied d'égalité avec les indigènes en Italie. L'assurance-maladie passe par les institutions publiques régionales ASL (Azienda Sanitaria Locale).

Selon plusieurs interlocuteurs et interlocutrices, l'accès aux traitements hospitaliers d'urgence semble fonctionner en principe.

---

<sup>312</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>313</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013.

<sup>314</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>315</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

En revanche, pour accéder à un médecin de famille et à d'autres prestations médicales, il faut avoir une carte sanitaire (*tessera sanitaria*). Celle-ci doit être obtenue au lieu de domicile (*residenza*). Pour les requérant-e-s d'asile, il suffit de donner une adresse virtuelle auprès d'une ONG comme le Centro Astalli. Toutefois, dès que la personne acquiert un statut de protection, l'adresse de domicile est déterminée par l'autorisation de séjour. Si la personne déménage, elle reste cependant liée au lieu initial en ce qui concerne le choix d'un médecin de famille jusqu'à ce qu'elle soit officiellement enregistrée au nouveau lieu. A cette fin, elle a besoin d'un logement à son nom personnel. Selon SaMiFo, cela peut poser de grands problèmes.<sup>316</sup> En quittant le SPRAR, la personne garde sa résidence pour six mois de plus au lieu en question. Pour les personnes de retour dans le cadre de Dublin, le lieu compétent est celui où elles avaient leur dernière résidence en Italie.<sup>317</sup> Selon Cittadini del Mondo, il est possible d'avoir un médecin de famille à un lieu de résidence passager, le choix de ce médecin devant être prolongé d'année en année. Si la démarche n'est pas faite à temps, le médecin initialement choisi n'a plus le droit de prescrire de médicaments.<sup>318</sup>

Le principal problème ayant trait à l'accès aux soins médicaux est le manque d'information de beaucoup de personnes au sujet de leurs droits et au sujet de la manière de se procurer une *tessera sanitaria*. C'est pourquoi, des ONG comme MEDU et Cittadini del Mondo à Rome et Naga à Milan sillonnent les maisons occupées et les rues pour donner des informations et proposer des soins. Un autre problème est celui des difficultés de compréhension dues à la langue entre le personnel soignant et les réfugié-e-s.<sup>319</sup> En outre, certains médecins n'acceptent pas de traiter des réfugié-e-s ou habitant-e-s de maisons occupées.<sup>320</sup> Comme le montre l'exemple de la femme enceinte de Selam Palace (voir ch. 5.2.5), un manque d'information sur l'accès aux soins médicaux peut entraîner que des soins nécessaires ne soient pas donnés et conduire ainsi à des situations menaçant gravement la santé.

### 5.5.2 Soins psychologiques/psychiatriques

Selon la commune de Rome, presque 20 pour cent des personnes hébergées dans les structures communales présentent des problèmes psychiques. Quant au SPRAR, il signale une augmentation des cas de personnes traumatisées.<sup>321</sup>

Aussi bien à Rome qu'à Milan, il existe des projets qui offrent un traitement psychologique ou psychiatrique :

Le projet **Ferite Invisibili** de Caritas Rome s'adresse aux victimes de la torture car il n'y a pas suffisamment de spécialistes en la matière en Italie. Deux psychiatres et quatre psychologues traitent environ vingt personnes par semaine. Depuis la création de ce projet il y a huit ans, 215 patient-e-s ont été traité-e-s en tout. Il s'agit surtout d'hommes. Un rendez-vous peut être donné après un temps d'attente de quelques mois. L'envoi des patient-e-s se fait par la direction du lieu d'hébergement

<sup>316</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>317</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>318</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>319</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013.

<sup>320</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>321</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013 ; interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

où ils ou elles vivent. Les personnes traitées dans le cadre du projet ont en principe déjà un lieu où dormir, à défaut de quoi Ferite Invisibili multiplie ses efforts pour leur en trouver un. Un traitement dure environ trois à quatre mois (quinze à vingt séances). Le projet dispose d'interprètes et de médiateurs/trices interculturel-le-s.<sup>322</sup>

**SaMiFo** (Salute Migranti Forzati) est un projet commun du service national de la santé et de Centro Astalli. Il propose un traitement psychiatrique ambulatoire surtout pour les requérant-e-s d'asile. L'accès y est limité aux personnes déjà inscrites dans le système de la santé publique.<sup>323</sup>

A Milan, des bénévoles de **Naga** proposent des entretiens et des activités pour les personnes traumatisées. Dans la plupart des cas, il ne s'agit toutefois pas d'un traitement psychologique mais d'une mesure principalement destinée à donner une certaine stabilité et à reconstruire un climat de confiance en soi. Si une personne présente de graves problèmes psychiques, elle est dirigée vers un ou une psychologue du service de la santé publique.<sup>324</sup>

Ces projets de mesures ambulatoires ont une capacité d'accueil limitée. Par ailleurs, leur efficacité dépend passablement de la stabilité ou non de la situation de vie des patient-e-s, comme nous l'expliquons dans le prochain sous-chapitre.

### 5.5.3 Rapport entre situation de logement et santé

La situation de logement a une influence décisive sur la santé et sur la possibilité de traitements médicaux. Selon SaMiFo, il n'est pas possible de rester en bonne santé lorsqu'on vit dans la rue. En particulier, le traitement approprié de maladies psychiques n'est pas possible dans ces conditions. A titre d'exemple, on peut citer le cas d'une personne traumatisée qui souffre de troubles du sommeil. Si elle doit dormir dans la rue, le médecin ne peut pas lui prescrire des somnifères trop forts car il ne faut pas lui enlever ses réflexes. Elle doit en effet être en mesure de réagir en cas de menace. Il faut donc adapter les traitements à la situation de vie. Tout au plus, est-il possible d'atténuer un peu les symptômes, mais pas de garantir un véritable traitement.

Un autre exemple concerne un requérant d'asile du Mali qui vit dans les rues de Rome. La Préfecture lui a offert une place dans un CARA à Bari. Il l'a refusée parce qu'il se trouvait encore en traitement psychiatrique auprès de SaMiFo. Il avait un médiateur interculturel en tant que personne de contact. Comme il ne voulait pas interrompre le traitement, il était contraint de continuer à vivre dans la rue.<sup>325</sup> Selon un psychiatre de Naga, une place pour dormir est toutefois précisément la condition pour pouvoir espérer une guérison des affections mentales.<sup>326</sup> Lorsqu'une personne est constamment à la recherche du prochain repas et du prochain lit dans un abri d'urgence, il n'a pas la disponibilité d'esprit nécessaire pour s'occuper de sa situation mentale.

---

<sup>322</sup> Interview chez Ferite Invisibili, Rome, 30 mai 2013.

<sup>323</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>324</sup> Interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>325</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>326</sup> Interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

La situation de vie a également une importance déterminante pour les personnes qui ne souffrent pas de maladies psychiques : un sans-abri peut certes au besoin subir une opération nécessaire. Mais, ensuite, il se retrouve dans la rue ou dans un refuge d'urgence. Or, de telles conditions ne laissent pas présager d'une bonne convalescence.<sup>327</sup> Une femme réfugiée érythréenne ayant une tumeur était sans abri jusqu'au jour de son opération. Bien qu'elle soit très affaiblie par sa maladie et qu'elle ait des saignements, elle devait quitter le refuge d'urgence tôt le matin et n'avait aucun endroit où se tenir pendant la journée. Après l'opération, elle devrait pouvoir rester à l'hôpital pour se rétablir. Toutefois, on ignore ce qui se passera ensuite. Il est très probable qu'elle se retrouve dans la même situation qu'avant l'opération.<sup>328</sup>

Comme exposé aux chiffres 4.3 et 5.2, il y a peu de places d'accueil appropriées pour les personnes ayant des problèmes psychiques. Le SPRAR offre actuellement 50 places spéciales (davantage dès 2014) avec un suivi par du personnel spécialisé. Ont toutefois accès à ces places seulement les personnes ayant des problèmes psychologiques, et non pas celles qui souffrent d'affections psychiatriques (voir ch. 5.2.1). Or, le temps d'attente pour une de ces places spéciales est plus long que le délai ordinaire car le nombre de ces places est très restreint.<sup>329</sup> Le SPRAR de Milan a seulement deux places pour des personnes avec handicap psychique ou physique.<sup>330</sup> Les CARA et leur offre d'hébergement de masse ne sont en général pas adaptés pour ces personnes en plus du fait qu'ils sont actuellement surpeuplés (voir ch. 4.3.2). Il en va de même en ce qui concerne les lieux d'hébergement communaux à Rome et à Milan, Milan n'ayant que dix places pour des malades psychiques (voir 5.2.2 et 5.2.3). Ces derniers sont même exclus des bâtiments occupés parce qu'ils ne sont pas supportables (voir ch. 5.2.5).

A Rome, le **Projet Kairos** dispose de six places pour des malades psychiques.<sup>331</sup> Naga sollicite, en cas d'atteinte très grave, le financement d'une place d'accueil par l'assurance invalidité. Cela fonctionne toutefois seulement dans des cas exceptionnels particulièrement graves.<sup>332</sup> Un projet commun du **Centro Astalli et de Caritas** offre huit places. C'est très insuffisant. La rareté des places comporte aussi le risque que les cas les plus graves restent exclus du système d'accueil.<sup>333</sup> Comme les places d'accueil spécialisées sont très limitées par rapport au nombre important de personnes ayant des problèmes psychiques, force est d'admettre que beaucoup d'entre elles se retrouvent dans la rue.

#### 5.5.4 Conclusion

L'accès aux soins d'urgence est possible. Pour les autres cas d'atteintes à la santé, il est rendu difficile en raison d'obstacles de nature administrative, de difficultés de communication et de manque d'information. La possibilité et l'efficacité de soins

---

<sup>327</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>328</sup> Interview d'une femme réfugiée érythréenne, Bologne, 3 juin 2013.

<sup>329</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>330</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>331</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013.

<sup>332</sup> Interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>333</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013.

médicaux ont un lien étroit avec la situation de logement des personnes concernées. Il y a nettement trop peu de places d'accueil appropriées pour les malades (en particulier psychiques). C'est pourquoi, beaucoup d'entre eux et elles vivent dans les rues ou passent la nuit dans des refuges d'urgence. Dans ces conditions, ni un traitement adéquat ni une guérison ne sont possibles.

## 6 Situation des personnes vulnérables

Plusieurs personnes interrogées par la délégation étaient personnellement d'avis qu'on ne devrait pas renvoyer de personnes vulnérables en Italie.<sup>334</sup> Selon le Ministère de l'intérieur, de telles personnes peuvent être transférées, mais peut-être une (et pas cinq) par jour.<sup>335</sup> Le HCR exige un examen individuel précis de chaque cas, une information appropriée des autorités italiennes avant le transfert ainsi qu'une plus grande prise en compte de liens de famille éventuels dans d'autres pays.<sup>336</sup>

Dans ce chapitre, il s'agit de montrer l'importance des problèmes d'hébergement pour des catégories spécifiques de requérant-e-s d'asile et de bénéficiaires d'une protection. Il sera à chaque fois renvoyé aux passages correspondants du présent rapport.

### 6.1 Familles et enfants, mères seules avec enfant(s)

Le responsable de l'Ufficio Immigrazione de la commune de Rome refuse le renvoi en Italie de familles avec enfants parce que, selon lui, un tel renvoi est en soi un traumatisme, en particulier pour les enfants.<sup>337</sup>

Les familles comprenant les deux parents ne sont pas considérées comme vulnérables en Italie (contrairement aux familles à un parent).<sup>338</sup> Beaucoup de nos interlocuteurs/trices ont évoqué le droit général de la protection de l'enfant en Italie selon lequel tout enfant doit être hébergé. Toutefois, le droit italien ne donne pas à l'enfant le droit d'être hébergé avec ses parents.<sup>339</sup> Cela conduit à des séparations des familles.

#### 6.1.1 Séparation des familles

Dans les structures d'asile de la commune de Milan, les familles sont systématiquement hébergées séparément : les mères et les enfants dans un centre, les pères dans un autre.<sup>340</sup> Il arrive même que la mère, le père et l'enfant soient chacun logés dans un centre différent.<sup>341</sup> Cela n'est guère supportable pour les familles. Parfois,

---

<sup>334</sup> Comme il s'agit d'opinions personnelles, les sources exactes ne sont pas indiquées dans un souci de protection des personnes en question.

<sup>335</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>336</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>337</sup> Interview à la commune de Rome, 28 mai 2013.

<sup>338</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>339</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013.

<sup>340</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>341</sup> Interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013

toutefois, il existe une alternative d'un hébergement commun dans un projet du SPRAR, mais dans un lieu isolé quelque part en Italie. Souvent, les familles préfèrent quand même rester séparées à Milan.<sup>342</sup> Cependant, d'autres choisissent d'être ensemble sans abri à Milan plutôt que d'être hébergées séparément.<sup>343</sup>

Dans les cas de mères seules avec des enfants de plus de trois ans, il peut arriver que l'enfant soit placé dans un foyer et que la mère soit laissée livrée à elle-même. Ce risque retient les mères de s'inscrire pour une place. (Voir ch. 5.2.4.)

Farsi Prossimo critique la séparation systématique des familles. Cela compliquerait les choses (deux équipes d'encadrement différentes impliquées). La plupart du temps, cela signifie également que c'est surtout la mère qui doit s'occuper de son enfant. Le processus d'intégration est ainsi rendu plus difficile pour la mère : elle ne peut guère suivre des cours de langue ou chercher un travail. Enfin, la famille doit à nouveau s'adapter ensuite à une nouvelle situation lorsqu'elle est hébergée ensemble dans le cadre du second accueil. Lorsque les familles parviennent à la fin de la durée maximale de séjour dans un centre, il arrive que la femme puisse rester plus longtemps avec les enfants, mais que le père doive se débrouiller seul.<sup>344</sup>

A Rome aussi, les familles sont parfois séparées.<sup>345</sup> Selon un collaborateur de l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, les familles de retour dans le cadre de Dublin arrivant à l'aéroport de Fiumicino sont parfois logées séparément.<sup>346</sup>

Dans les CARA, il peut y avoir des séparations de familles lorsque la situation (hébergement dans un grand centre) est considérée comme inadaptée aux enfants. Dans ces cas, la mère et les enfants sont installés dans un centre et le père dans un autre.<sup>347</sup> Toutefois, il existe aussi des CARA qui hébergent des familles entières, par exemple celui de Castelovo di Porta à proximité de Rome (50 places pour les familles)<sup>348</sup> ou celui de Mineo au sud du pays.<sup>349</sup>

En plus des séparations officielles des familles par hébergement séparé, il y a aussi des séparations de fait. Bien des réfugié-e-s ont des enfants ou un conjoint ou partenaire qui vivent encore dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers et qu'ils ou elles n'ont pas vus depuis des mois ou des années. Même dans les cas où un regroupement familial serait juridiquement possible, il leur manque l'argent de subvenir à l'entretien de leur famille. Comme il s'agit souvent de sans-abri, un regroupement familial signifierait qu'ils devraient vivre avec leurs enfants dans des bâtiments occupés ou dans la rue. Cela rend le regroupement familial impossible de fait et plonge les personnes concernées dans un grand désespoir. En effet, en tant que réfugié-e-s reconnu-e-s, ils et elles ne peuvent pas retourner dans leur pays

<sup>342</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>343</sup> Interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>344</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>345</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013 ; interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013 ; interview au HCR, Rome, 3 juin 2013. De l'avis du HCR, c'est plutôt une exception qui ne présente pas de grands problèmes.

<sup>346</sup> Interview à l'Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rome, 27 mai 2013.

<sup>347</sup> Interview au SPRAR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>348</sup> Interview au Ministère de l'intérieur, Rome, 31 mai 2013.

<sup>349</sup> Interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

d'origine et, en raison de leur situation de sans-abri, ils et elles ne peuvent pas faire venir leur famille en Italie.<sup>350</sup>

### 6.1.2 Conditions d'accueil pour les familles et pour les femmes seules avec enfant(s)

Comme déjà indiqué au chiffre 5.2.2, le temps d'attente pour obtenir une place dans un lieu d'hébergement communal à **Rome** est plus long pour les familles que pour les personnes seules (selon le Centro Astalli, au moins six mois) parce qu'il est très difficile de leur trouver une place appropriée.<sup>351</sup> A **Milan**, selon Farsi Prossimo, il n'y aurait pas de délai d'attente pour les femmes avec enfant(s) qui veulent se rendre dans un centre de la commune. Quant aux pères de famille, ils seraient prioritaires, ce qui signifie que le temps d'attente serait plus court pour eux que pour les hommes seuls.<sup>352</sup>

Selon Sant'Egidio, il y a de manière générale trop peu de places pour les familles en plus du fait que les lieux d'hébergement ne sont pas adaptés aux familles.<sup>353</sup> Les projets du FER comprennent quelques places pour des familles, qui sont prévues spécialement pour les familles de retour dans le cadre de Dublin (voir ch. 4.3.1). Toutefois, ces places sont réservées aux requérant-e-s d'asile (et non pas aux bénéficiaires d'une protection) et la durée du séjour y est limitée. Comme indiqué au chiffre 5.2.1, les familles représentaient le 24 pour cent des personnes hébergées en 2011 dans le SPRAR. Le nombre de places prévues pour les familles dans le SPRAR dès 2014 est encore inconnu. En outre, certaines institutions religieuses proposent des places pour des femmes seules avec enfant(s) (voir ch. 5.2.4). Toutefois, les femmes seules avec enfant(s) (ou hébergées séparément de leur mari) n'ont guère la possibilité de s'intégrer car elles sont occupées par la garde de leur(s) enfant(s) (voir ch. 6.1.1). En particulier les mères (et pères) seules avec enfant(s) ne pourraient aucunement prendre un emploi – à supposer encore qu'elles (ils) en trouvent un – parce qu'elles (ils) ont la charge des enfants. L'acquisition d'une indépendance économique est pratiquement exclue dans ces cas.

Comme relevé aux chiffres 5.2.1 et 5.2.3, les familles et personnes seules avec enfant(s) peuvent souvent rester plus longtemps dans les centres d'hébergement que les personnes seules (sans enfants). Toutefois, il arrive un jour qu'elles soient néanmoins exclues du système et qu'elles se retrouvent livrées à elles-mêmes. Selon le SPRAR, il est particulièrement difficile pour les familles de devenir indépendantes à l'expiration du temps de séjour dans le SPRAR. Dans les cas pénibles, il faudrait pouvoir les placer dans un logement social. Toujours selon le SPRAR, il ne serait jamais arrivé qu'une famille doive quitter le SPRAR sans avoir un autre lieu de séjour (voir ch. 5.2.1). Cette affirmation se trouve toutefois en contradiction avec le fait confirmé par nombre de nos interlocuteurs et interlocutrices qu'il n'y a de loin pas suffisamment de logements sociaux et que le temps d'attente pour en avoir un est de plusieurs années même pour les familles (voir 5.4.2).

<sup>350</sup> Interview d'une femme réfugiée érythréenne, Bologne, 3 juin 2012 ; interview d'un Erythréen au bénéfice d'une protection subsidiaire, Rome, 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>351</sup> Interview au Centro Astalli / SaMiFo, Rome, 30 mai 2013 ; interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>352</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>353</sup> Interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

Comme le montre la visite du bâtiment occupé Selam Palace faite par la délégation à Rome, il y vit aussi de nombreuses familles et femmes seules avec enfant(s) malgré le mandat légal de protection de l'enfant. Selon Cittadini del Mondo, il y aurait 50 à 60 enfants, dont la plupart encore jeune (moins de huit ou neuf ans) et habitant là depuis leur naissance. Les conditions de vie n'y sont aucunement conciliables avec l'intérêt supérieur de l'enfant (voir ch. 5.2.5). Or, il arrive souvent que même des femmes seules avec enfant(s) n'obtiennent pas de place dans les structures communales (voir ch. 5.2.5).

Comme mentionné au chiffre 5.2.6, le HCR a déjà reçu des appels désespérés de familles sans abri. Certes, on ne les laisserait pas dans la rue, mais il serait difficile de leur trouver une solution durable.<sup>354</sup> Selon Sant'Egidio, les familles sont certes au plus quelques jours dans la rue, raison pour laquelle elles vont vivre dans des maisons occupées et des taudis.<sup>355</sup> Il en va de même pour les mères et pères élevant seul-e-s leur(s) enfant(s).<sup>356</sup>

### 6.1.3 Ecole

Les enfants se trouvant en procédure d'asile ou au bénéfice d'un statut de protection ont, tout comme les enfants italiens, un droit à la formation scolaire. En principe, les élèves vont à l'école au lieu où ils ont leur domicile (*residenza*). La délégation a reçu diverses informations sur les problèmes que ce principe pouvait entraîner dans la pratique.

Jusqu'à récemment, les enfants vivant au Selam Palace devaient aller à l'école au centre de **Rome**, très éloigné de leur lieu de séjour, parce qu'ils avaient leur domicile à l'adresse virtuelle d'une ONG située au centre de la ville et étaient enregistrés à cette adresse.<sup>357</sup> Ensuite, il leur a été momentanément permis de se rendre à une école près du Selam Palace. Puis, il y a eu un retour en arrière jusqu'à une intervention de Cittadini del Mondo grâce à laquelle ils peuvent à nouveau aller à l'école près du Selam Palace. Toutefois, il n'y pas encore de décision définitive sur la question. Lorsqu'un enfant perd sa résidence au lieu concerné au cours de l'année scolaire, cela met fin la plupart du temps à l'année scolaire.<sup>358</sup>

A **Milan**, selon les renseignements reçus de la part d'avocates, il est possible d'aller à l'école en un lieu sans forcément y avoir sa résidence.<sup>359</sup>

Dans les cas de requérant-e-s d'asile hébergé-e-s dans un CARA, l'accès à l'école pose des difficultés pratiques parce que les CARA sont très souvent situés en des lieux très retirés.<sup>360</sup>

---

<sup>354</sup> Interview au HCR, Rome, 3 juin 2013.

<sup>355</sup> Interview chez Sant'Egidio, Rome, 30 mai 2013.

<sup>356</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>357</sup> Interview chez MEDU, Rome, 29 mai 2013 ; interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>358</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

<sup>359</sup> Interview de Maria Cristina Romano et Luce Bonzano, avocates, Milan, 7 juin 2013.

<sup>360</sup> Interview au CIR, Rome, 29 mai 2013.

## 6.2 Femmes

Les femmes seules ne sont pas considérées comme des personnes vulnérables en Italie. Il y a certaines places pour des femmes en situation de crise. Pour les victimes de la traite des femmes, il y a des places secrètes séparées. Toutefois, les places réservées aux femmes ne couvrent pas les besoins. Ainsi, il est probable que les femmes renvoyées dans le cadre de Dublin ne trouvent pas non plus de places.<sup>361</sup> (Au sujet des places d'hébergement dans les différentes structures existant dans le domaine de l'asile, voir ch. 4.3 et 5.2).

Selon Farsi Prossimo, à **Milan**, les femmes sont mieux protégées, ce qui veut dire qu'il n'est guère pensable qu'elles soient congédiées d'un centre et qu'elles se retrouvent dans la rue.<sup>362</sup> Cependant, d'autres de nos interlocuteurs/trices nous ont affirmé qu'il y avait également des femmes qui vivaient dans les bâtiments occupés de la gare de Scalo di Porta Romana. Il est même possible que des mères avec nourrissons ne trouvent pas de lieu d'hébergement.<sup>363</sup>

Il est déjà arrivé que des femmes en fin de grossesse aient été renvoyées en Italie par d'autres pays européens sans que les autorités italiennes ou les NGO aient été informées de la grossesse.<sup>364</sup>

Les femmes vivant dans des bâtiments occupés sont souvent exposées à des violences sexuelles. Comme une vie dans les rues serait encore plus risquée, il ne reste souvent guère d'autre possibilité que d'avoir recours à la protection limitée que leur offre la vie dans leur propre communauté dans une maison occupée (voir ch. 5.2.5). Cittadini del Mondo relève que la violence conjugale – en plus du danger de violence sexuelle frappant les femmes seules et les mères élevant seules leur(s) enfant(s) – est un phénomène très répandu dans les maisons occupées. Pourtant, faute de personnel suffisant, leur organisation n'est malheureusement pas en mesure d'apporter de l'aide sur ce point compte tenu également des immenses problèmes qui se poseraient dans les bâtiments occupés.<sup>365</sup>

Au vu de la précarité de la situation économique et du manque de perspectives d'avenir, il faut admettre qu'il ne reste à bien des femmes que la possibilité de se prostituer pour gagner leur vie. En outre, la traite des femmes constitue un autre problème de grande ampleur. (Sur ces questions, voir les développements au ch. 5.3.2).

## 6.3 Personnes ayant des problèmes médicaux

Comme déjà indiqué au chiffre 4.2, bien des personnes interrogées par la délégation ont relevé que les acteurs sur place sont souvent insuffisamment renseignés sur les besoins des personnes de retour dans le cadre de Dublin qui présentent des problèmes de santé.

---

<sup>361</sup> Interview chez Caritas Ambrosiana, Milan, 6 juin 2013.

<sup>362</sup> Interview chez Farsi Prossimo, Milan, 5 juin 2013.

<sup>363</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013 ; interview d'un psychiatre, Naga, Milan, 6 juin 2013.

<sup>364</sup> Interview chez Caritas Rome, 31 mai 2013.

<sup>365</sup> Interview chez Cittadini del Mondo, Rome, 30 mai 2013.

(Au sujet des places d'hébergement prévues pour des personnes malades, voir 4.3, 5.2 et 5.5.3).

Les places disponibles ne suffisent de très loin pas pour les personnes malades et encore moins pour les malades psychiques. Le temps d'attente pour l'obtention d'une place est ainsi plus long pour ces derniers que pour les autres personnes ou alors ils et elles n'en obtiennent pas et deviennent des sans-abri. Cela a des effets très négatifs sur les possibilités de traitement et les chances de guérison. (Voir les développements au ch. 5.5.3). Un des principaux problèmes qui se présentent pour les personnes malades est dû au manque d'information des réfugié-e-s sur l'accès aux soins médicaux et en particulier dans les maisons occupées. Les malades psychiques ne sont souvent pas admis dans les lieux d'hébergement car ils et elles y sont considéré-e-s comme insupportables – comme dans les maisons occupées du reste aussi. (Voir ch. 5.2.5).

## 6.4 Hommes seuls

Les hommes seuls ne sont pas considérés comme vulnérables. Cependant, bien des réfugiés avec lesquels nous nous sommes entretenues ont relevé qu'avec leurs conditions de vie précaires de sans-abri, la crainte d'être victimes d'attaques et leurs constants efforts pour couvrir leurs besoins élémentaires, toutes les personnes deviennent vulnérables. Cela arrive indépendamment du fait que l'on soit vieux ou jeune, en bonne santé ou malade.<sup>366</sup>

On attend en particulier des hommes jeunes et en bonne santé qu'ils puissent se débrouiller seuls. C'est pourquoi, ils ont une priorité moindre d'accueil dans bien des lieux d'hébergement. En même temps, ils font partie du groupe de personnes qui est le plus touché par le chômage en Italie (voir ch. 5.3.1).

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

Comme exposé au chiffre 6.1.1, les pères de famille n'ont parfois plus revu depuis des années leurs enfants ou leur femme restés au pays d'origine parce qu'ils ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour un regroupement familial et qu'ils ne veulent pas les faire venir pour qu'ils soient sans abri. Des femmes qui ont dû laisser leur enfant dans leur pays d'origine parlent aussi de cette situation désespérée.<sup>367</sup>

## 6.5 Conclusion

Les personnes vulnérables sont en partie traitées de manière prioritaire dans la mesure où il y a des places d'accueil spéciales pour elles et où elles peuvent rester plus longtemps que les autres dans la plupart des centres. Toutefois, le nombre de

---

<sup>366</sup> Interview de bénéficiaires d'une protection humanitaire et d'un réfugié reconnu chez Asnada, Milan, 5 juin 2013.

<sup>367</sup> Interview d'une femme réfugiée érythréenne, Bologne, 3 juin 2013.

places appropriées est très limité et le temps d'attente est souvent plus long pour les personnes vulnérables que pour les autres, d'où un risque accru qu'elles se retrouvent sans abri. Tel est en particulier le sort des malades psychiques. Quant aux familles, elles sont souvent séparées et préfèrent alors parfois vivre dans une maison occupée, lieu de vie inadéquat pour les enfants. Les femmes qui habitent dans les maisons occupées sont exposées à des violences sexuelles. Même les personnes vulnérables au bénéfice d'un statut de protection n'ont absolument aucune garantie d'être hébergées après un retour dans le cadre de Dublin. Elles sont elles aussi menacées de se retrouver sans abri.

## 7 Appréciation juridique

Il y a lieu de se demander si la situation des réfugié-e-s en Italie concorde avec le droit européen et international en la matière. La procédure en cours pour violation du traité de l'UE est un indice officiel d'une vraisemblable violation par l'Italie de ses obligations découlant du droit de l'UE. En outre, l'Italie a demandé en décembre 2012 un soutien au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), notamment en ce qui concerne l'hébergement. Sur ce, un plan d'appui a été convenu avec l'EASO.<sup>368</sup> C'est aussi un indice sérieux quant aux manquements existants.

Ci-après, la discussion portera sur diverses bases juridiques devant être examinées concrètement. L'énumération n'est pas exhaustive. Concernant le droit de l'UE, il sera tenu compte, pour la directive sur la qualification (DQ), de la version révisée du 13 décembre 2011<sup>369</sup> car les Etats membres (y compris l'Italie) ont jusqu'au 21 décembre 2013 pour la mettre en œuvre. En ce qui concerne la directive révisée sur l'accueil (DA)<sup>370</sup> et la directive sur la procédure (DP),<sup>371</sup> le délai de mise en œuvre court encore jusqu'au 20 juillet 2015. C'est pourquoi, il sera tenu compte de leur version actuellement en vigueur.

### 7.1 Accès à la procédure

A Milan, une demande d'asile ne peut être présentée que si la personne dépose aussi une attestation de domicile. Selon la DP actuellement en vigueur, les Etats membres font en sorte que toute personne majeure jouissant de la capacité juridique ait le droit de déposer une demande d'asile en son nom (art. 6, par. 2). L'exigence milanaise d'une attestation de résidence nuit à l'accès à la procédure d'asile et viole ainsi le droit de toute personne adulte de déposer une demande d'asile selon la DP.

<sup>368</sup> European Asylum Support Office, EASO and Italy sign Special Support Plan, Press Release PR 02/2013, 4 juin 2013: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Italy-Special-Support-Plan-Press-Release.pdf>.

<sup>369</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent 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).

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

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

Dans les grandes villes italiennes comme Rome et Milan, il faut attendre plusieurs mois avant que la demande d'asile soit enregistrée (*verbalizzazione*). La DP actuellement en vigueur ne prévoit aucun délai concret pour l'enregistrement de la demande d'asile. En revanche, selon la DP révisée, l'enregistrement doit avoir lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande (art. 6, al.1). En cas d'afflux de demandes d'asile simultanées, ce délai peut être porté à dix jours ouvrables (art. 6, par. 5). Les Etats membres doivent en outre veiller à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais (art. 6, par. 2). L'Italie doit mettre en œuvre la DP révisée dans son droit national d'ici au 20 juillet 2015. Or, les retards de plusieurs mois en matière d'enregistrement des demandes d'asile dans les grandes villes italiennes sont à l'évidence encore très loin de correspondre aux délais prévus par la DP révisée.

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

Pendant le temps d'attente de l'enregistrement formel de la demande d'asile qui peut durer des mois à Rome et Milan, les requérant-e-s d'asile sont sans abri. Selon la DA en vigueur, les Etats membres doivent cependant veiller à ce que des conditions matérielles d'accueil soient accordées aux requérant-e-s d'asile dès la présentation de la demande d'asile (art. 13, par. 1). La DA révisée prévoit une obligation semblable pour les Etats membres qui doivent faire en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale (art. 17, par. 1). En Italie, la DA a été mise en œuvre par le Decreto Legislativo n° 140 du 30 mai 2005. Le décret prévoit que l'accès à l'hébergement est garanti dès le moment de la présentation de la demande d'asile (art. 5, ch. 5). Le manque d'accès effectif à un hébergement au début de la procédure est dès lors contraire non seulement à la DA, mais aussi au droit italien.<sup>372</sup> Comme ce manque d'hébergement existe de manière générale, il s'agit d'une défaillance structurelle.<sup>373</sup>

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

Actuellement, la capacité d'accueil des CARA, centres de premier accueil, est épuisée. Les requérant-e-s d'asile nouveaux/elles venu-e-s ne peuvent donc plus tous et toutes y être hébergé-e-s. La DA oblige pourtant l'Italie à leur fournir des conditions matérielles d'accueil (art. 13, par. 1). Ces conditions matérielles comprennent l'hébergement, la nourriture, les vêtements, sous la forme de prestations en nature ou d'allocations financières ou de bons pour couvrir les besoins quotidiens (art. 13, par. 5). Elles doivent correspondre à un niveau de vie adéquat pour la santé des requérant-e-s d'asile et assurer leur subsistance, en particulier s'ils et elles ont des besoins particuliers (personnes particulièrement vulnérables) (art. 13, par. 2). Les Etats membres peuvent néanmoins subordonner cette obligation à la condition que les requérant-e-s d'asile ne disposent pas de moyens propres suffisants pour

<sup>372</sup> Dans le même sens, CIR, communiqué aux médias, 20 juin 2013: [www.cir-onlus.org/Giornata%20rifugiato%20in%20Italia%20violati%20diritti.htm](http://www.cir-onlus.org/Giornata%20rifugiato%20in%20Italia%20violati%20diritti.htm).

<sup>373</sup> Tribunal administratif de Francfort, référence : 7 K 560/11.F.A., arrêt du 9 juillet 2013, p. 16.

garantir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance (art. 13, par. 3). Dans la mesure où l'Italie ne peut pas héberger tou-te-s les requérant-e-s d'asile, elle viole ses obligations découlant de la DA.

Seul-e-s les requérant-e-s d'asile en procédure de première instance ont accès à certains centres d'hébergement (places du système Morcone à Milan, Hotel Monte Marzio à Varese). Cela est contraire à l'art. 2, let. c DA qui définit le « demandeur d'asile » comme étant « un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ».

En Italie, le manque de places d'accueil appropriées aux personnes vulnérables et aux malades psychiques en particulier est évident. Les grands CARA ne sont en particulier pas adaptés pour recevoir des personnes vulnérables. Or, selon la DA en vigueur, les Etats membres doivent tenir compte, en ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil, de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle (art. 17, par. 1). En raison de son manque très prononcé de places adaptées aux personnes vulnérables, l'Italie n'est pas du tout en mesure de répondre aux besoins et viole dès lors l'art. 17, par. 1, DA.

L'art. 3 CEDH n'accorde certes pas un droit à une aide financière permettant de maintenir un certain niveau de vie. En ce qui concerne les requérant-e-s d'asile, la DA et le droit national obligent toutefois clairement l'Etat à les héberger et à assurer leur entretien de manière adéquate. Dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a relevé que les requérant-e-s d'asile sont des personnes particulièrement vulnérables. S'ils et elles doivent vivre pendant des mois sans abri, sans possibilité de couvrir leurs besoins élémentaires, dans la crainte constante d'agressions et sans perspectives d'une amélioration, cela peut constituer une violation de l'art. 3 CEDH.<sup>374</sup> Selon un arrêt du Tribunal administratif de Francfort, il y a traitement inhumain ou dégradant lorsque des droits appartenant aux requérant-e-s d'asile en vertu de la DA ne sont pas garantis.<sup>375</sup> En Italie, le droit des requérant-e-s d'asile à l'hébergement et à l'assistance, découlant de la DA, est violé car tou-te-s les requérant-e-s d'asile ne sont pas hébergé-e-s. Dans la mesure où une grande partie d'entre eux/elles en sont réduit-e-s à vivre sans abri et sans perspectives, il peut y avoir violation de l'art. 3 CEDH.

Dans son arrêt *Mohammed Hussein c. Pays-Bas et Italie*,<sup>376</sup> la CourEDH a examiné en détail la situation de l'accueil en Italie. Elle a finalement déclaré le recours irrecevable parce que la recourante avait fait de fausses allégations. Mais il ne faut pas en déduire que la CourEDH tient la situation en Italie pour non problématique, au contraire : le seul motif d'irrecevabilité du recours était la fausseté des indications de la recourante sur le plan de l'état de fait. La CourEDH aurait ainsi pu limiter ses

<sup>374</sup> CourEDH, *M.S.S. contre la Belgique et la Grèce*, recours n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, ch. 249 ss., 263 s.

<sup>375</sup> Tribunal administratif de Francfort, référence : 7 K 560/11.F.A., arrêt du 9 juillet 2013, p. 9. Le Tribunal administratif de Düsseldorf a aussi admis la possibilité d'une violation de l'art. 3 CEDH dans le cas d'un transfert concernant un requérant d'asile iranien : Tribunal administratif de Düsseldorf, référence : 2 K 2471/11.A, arrêt du 24 juin 2013, p. 9.

<sup>376</sup> *Samsam Mohammed Hussein et consorts contre les Pays-Bas et l'Italie*, recours n° 27725/10, arrêt du 2 avril 2013.

considérants sur ce point. Le fait qu'elle se soit néanmoins penchée en détail sur la situation en Italie indique que, dans un autre cas, il pourrait y avoir une condamnation.<sup>377</sup>

#### 7.4 Pas de soutien pour les bénéficiaires d'une protection

D'un point de vue juridique, les bénéficiaires d'une protection en Italie ont les mêmes droits que les Italien-ne-s pour l'accès au logement et à l'aide sociale. Le système italien se fonde toutefois largement sur le soutien familial ; il n'y a guère d'aide étatique. Pour avoir accès à un logement social, il faut attendre plusieurs années. Contrairement aux indigènes, les bénéficiaires d'une protection ne peuvent pas compter sur un réseau familial ou social qui puisse les aider. La DQ révisée garantit aux bénéficiaires d'une protection internationale un accès au logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres ressortissant-e-s de pays tiers (art. 32, par. 1). En outre, elle oblige les Etats membres qui entendent user d'un mécanisme national de placement de prendre des mesures pour prévenir toute discrimination et pour garantir l'égalité des chances dans l'accès au logement (art. 32, par. 2). De même, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CR) prévoit une mise sur pied d'égalité entre les réfugié-e-s et les autres étrangers et étrangères en ce qui concerne l'accès au logement (art. 21). Pour ce qui est des prestations sociales, la CR exige que les réfugié-e-s reconnu-e-s aient les mêmes droits que les indigènes (art. 23). La même exigence est posée dans la DQ en ce qui concerne les réfugié-e-s reconnu-e-s et les bénéficiaires de la protection subsidiaire (art. 29, par. 1). Contrairement aux indigènes, les réfugié-e-s n'ont pas de réseau familial qui puisse les soutenir, ils et elles sont de fait dans une situation plus défavorable en ce qui concerne l'accès au logement et l'aide financière. On peut dès lors se demander si l'égalité avec les indigènes visée par la CR et la DQ est réalisée. Comme, en raison de leur situation de départ (pas de réseau familial), les bénéficiaires d'une protection sont défavorisé-e-s par rapport aux indigènes, il pourrait y avoir une discrimination indirecte. Pour l'écartier et pour atteindre à une égalité effective, l'Italie devrait prendre des mesures d'assistance de manière active comme cela est également prévu à l'art. 32, par. 2 DQ et exigé par le Commissaire aux droits de l'homme ainsi que par le HCR.<sup>378</sup>

En Italie, il y a beaucoup trop peu de places d'accueil appropriées pour les personnes qui, parmi les bénéficiaires d'une protection, sont vulnérables (et en particulier pour les malades psychiques). Ces dernières sont nombreuses à vivre comme toutes les autres dans des situations précaires, à la rue ou dans des maisons occupées. La DQ révisée oblige pourtant les Etats membres à tenir compte de la situation spécifique des personnes vulnérables et énumère expressément celles-ci comme étant notamment les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite d'êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux 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). En plus, au considérant 16 de son préambule, la DQ renvoie à la charte des

<sup>377</sup> Tribunal administratif de Francfort, référence : 7 K 560/11.F.A., arrêt du 9 juillet 2013, p. 21 s.

<sup>378</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 septembre 2012, ch. 166 ; UNHCR Recommendations Italy, juillet 2013, p. 21.

droits fondamentaux de l'UE<sup>379</sup> (CDF), et en particulier à l'inviolabilité de la dignité humaine (art. 1 CDF). En ne soutenant pas suffisamment les personnes vulnérables parmi les bénéficiaires d'une protection, l'Italie ne respecte ainsi pas les exigences de la DQ révisée. La situation misérable de nombreux bénéficiaires d'une protection, qui vivent durablement dans les rues ou dans des maisons occupées, est contraire à la dignité humaine et, par là même, à la CDF.

Certes, les obligations positives découlant de la DQ pour les bénéficiaires d'une protection sont moins explicites que celles découlant de la DA pour les requérant-e-s d'asile. Néanmoins, il existe des indices extrêmement consistants qui laissent présumer que l'Italie ne satisfait pas à ses obligations en ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection. Dès lors, il faut examiner dans chaque cas particulier si l'on est en présence d'une violation de l'art. 3 CEDH lorsque des bénéficiaires d'une protection vivent sans abri et dans la misère, sans perspective d'améliorer leurs conditions de vie. En effet, beaucoup de ces personnes se trouvent dans une situation comparable à celle des requérant-e-s d'asile dans l'affaire *M.S.S.* où la CourEDH a retenu une violation de l'art. 3 CEDH (voir 7.3). En plus des conditions de vie misérables et sans abri, des femmes seules avec ou sans enfants sont les cibles particulières de violences sexuelles. Dans le cas d'une famille avec deux jeunes enfants au bénéfice de la protection subsidiaire en Italie, le Tribunal administratif de Giessen a admis le danger d'une violation de l'art. 3 CEDH en cas de transfert vers l'Italie.<sup>380</sup>

Les mesures d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection sont insuffisantes pour leur ouvrir la voie vers une vie autonome dans la société italienne. Bien des prestations existantes sont fournies par des ONG indépendantes. La DQ révisée exige l'accès à des programmes d'intégration que les Etats membres jugent appropriés, de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire (art. 34). Les Etats membres doivent donc fournir activement une aide appropriée à l'intégration. Pour satisfaire à cette exigence, l'Italie doit encore étendre passablement ses prestations en matière d'intégration.

## 7.5 Soins médicaux

En Italie, l'accès aux soins médicaux est certes en principe possible. Toutefois, il y a trop peu d'offres de traitement spécialisé pour les personnes traumatisées. En outre, un traitement adéquat, en particulier des maladies psychiques, est souvent impossible en raison de la situation d'hébergement misérable des personnes qui en auraient besoin. Selon la DA, les Etats membres doivent veiller à ce que les requérant-e-s d'asile reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies (art. 15, par. 1). Les Etats membres doivent en outre fournir l'assistance médicale ou autre nécessaire aux requérant-e-s d'asile ayant des besoins particuliers (art. 15, par. 2). En ce qui concerne les réfugié-e-s reconnu-e-s et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, la DQ révisée leur garantit le même accès aux soins médicaux qu'aux ressortissant-e-s, y compris le traitement des troubles psychiques (art. 30, par. 1 et 2). En

<sup>379</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000, 2000/C 364/01.

<sup>380</sup> Tribunal administratif de Giessen, référence : 6 K 1329/12.GI.A, arrêt du 24 janvier 2013, p. 10 ss.

tout cas pour le traitement des malades psychiques, l'Italie ne satisfait pas aux exigences posées par la DA et la DQ.

En Italie, l'accès aux soins médicaux est empêché dans les faits faute d'information des personnes sur leurs droits et sur les démarches administratives à accomplir pour obtenir une carte sanitaire. La DA prévoit que les requérant-e-s d'asile sont informé-e-s sur les prestations prévues ainsi que sur les organisations pouvant les aider en ce qui concerne les soins médicaux (art. 5, par. 1). Selon la DQ révisée, les bénéficiaires d'une protection doivent avoir accès, dès que possible après la reconnaissance de leur statut de protection, à des informations compréhensibles sur leurs droits et obligations (art. 22). Le fait que de nombreuses personnes ne disposent pas des informations nécessaires concernant l'accès aux soins médicaux montre que les exigences de la DA, respectivement de la DQ, ne sont pas remplies.

## 7.6 Enfants

Le nombre de places d'accueil appropriées pour des familles et des enfants est insuffisant en Italie. L'hébergement dans les grands CARA n'est pas adapté aux enfants requérant l'asile. Les enfants au bénéfice d'un statut de protection sont au mieux hébergés pour une période limitée. De nombreuses familles ou personnes seules avec enfants vivent en conséquence dans des maisons occupées ou dans des abris d'urgence gérés par l'Eglise. Parfois, les enfants sont séparés de leurs parents et hébergés sans eux.

Selon la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants (art. 3, par. 1). L'absence de décision peut être assimilée à une décision par exemple lorsque les autorités sociales ne prennent pas de mesures actives pour protéger des enfants contre l'abandon ou contre des abus.<sup>381</sup> L'intérêt supérieur de l'enfant ne saurait être placé au même niveau que toutes les autres considérations, mais il faut lui donner davantage de poids.<sup>382</sup> Dans le cas d'enfants particulièrement vulnérables, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être examiné également en lien avec d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, par exemple la CR qui traite également des cas d'enfants réfugiés.<sup>383</sup> La DQ révisée renvoie à la CDE et relève que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans la mise en œuvre de la directive (considérant 18 du préambule). Même le Règlement Dublin III renvoie à la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 6, par. 1).

L'interdiction de toute discrimination à l'art. 2 CDE oblige les Etats parties à prendre toutes les mesures permettant de protéger un enfant contre la discrimination. Il ne s'agit pas d'une obligation passive mais de l'exigence d'adopter des mesures étiatiques préventives qui assurent une égalité effective des chances pour tous les en-

---

<sup>381</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 mai 2013, ch. 18: [www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html](http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html).

<sup>382</sup> Ibidem, ch. 37, 39.

<sup>383</sup> Ibidem, ch. 75.

fants dans l'accès aux droits définis par la CDE. Cela peut nécessiter des mesures positives contre une situation d'inégalité de fait.<sup>384</sup>

L'art. 6 CDE reconnaît à tout enfant un droit à la vie, à la survie et au développement. Les Etats doivent offrir un cadre de vie qui respecte la dignité humaine et qui garantisse un développement global de l'enfant.<sup>385</sup> Les mêmes risques et facteurs de protection qui ont des conséquences sur le droit à la vie, à la survie et au développement ont également des conséquences sur le droit à la santé selon l'art. 24 CDE. Ces facteurs comprennent en particulier le statut socioéconomique et le lieu de séjour de l'enfant.<sup>386</sup> L'art. 24 CDE pose de hautes exigences aux Etats parties pour garantir que tous les enfants aient accès aux soins médicaux de base en tenant compte en particulier des régions et des groupes de population insuffisamment desservis.<sup>387</sup> Une nourriture adéquate et un contrôle approprié de la croissance dans la tendre enfance font partie des mesures particulièrement importantes pour la mise en œuvre du droit à la santé.<sup>388</sup>

Le droit de bénéficier de la sécurité sociale (art. 26 CDE) est étroitement lié à ces droits. Selon l'art. 26 CDE, les Etats parties reconnaissent le droit aux prestations de la sécurité sociale et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale. Selon l'art. 27 CDE, les Etats 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 également droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à leur âge, selon l'art. 31 CDE. Sans ces possibilités, l'enfant ne peut pas se rétablir de ses atteintes physiques et psychiques. Ce droit aussi doit être accordé sans discrimination aux enfants qui vivent dans les rues, dans la pauvreté ou dans des conditions dangereuses et explicitement aussi aux enfants requérants d'asile et réfugiés.<sup>389</sup> Les Etats parties doivent offrir à ces derniers de manière générale une protection appropriée et une aide humanitaire dans la réalisation de leurs droits (art. 22 CDE).

Selon son art. 37, let. a, la CDE interdit qu'un enfant soit soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon l'art. 19 CDE, les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalité physique ou mentale, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle. La notion de violence comprend également toute forme de négligence comme l'absence de protection contre la souffrance ou la non satisfaction des besoins élémentaires en nourriture appropriée, hébergement adéquat, vêtements convenables et soins médicaux de base. La négligence de nature psychique comprend aussi des situations où l'enfant est exposé à des abus de drogues ou d'alcool et les situations de vio-

---

<sup>384</sup> Ibidem, ch. 41.

<sup>385</sup> Ibidem, ch. 42.

<sup>386</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17 avril 2013, ch. 16-17 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc).

<sup>387</sup> Ibidem, ch. 28.

<sup>388</sup> Ibidem, ch. 45.

<sup>389</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17 avril 2013, ch. 13, 16, 23 et 26 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc).

lence.<sup>390</sup> Selon l'art. 39 CDE, les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette réadaptation et cette réinsertion doivent se dérouler dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

L'art. 9 CDE exige des Etats parties qu'ils veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que la séparation soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une séparation ne devrait être ordonnée qu'en tant qu'ultima ratio. Auparavant, les familles doivent être aidées pour qu'elles puissent s'occuper elles-mêmes de l'enfant. Une séparation de la famille ne saurait être justifiée par des arguments économiques et la pauvreté ne doit jamais être la seule justification pour séparer un enfant de ses parents.<sup>391</sup>

Les conditions de vie des enfants dans des maisons occupées et des abris d'urgence en Italie mettent en danger leur sécurité, santé et développement physiques et psychiques. En les laissant dans cette situation ou en séparant les enfants de leurs parents, l'Italie viole le principe de la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ensuite, elle ne respecte pas ses obligations positives découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant de protéger spécifiquement les enfants requérants d'asile et réfugiés. Compte tenu de l'inégalité de fait de leur position par rapport à celle des indigènes dans le domaine de l'aide sociale, des mesures de discrimination positive seraient spécialement indiquées lorsque des enfants sont concernés. En outre, l'hébergement séparé des enfants viole la CDE lorsque cette mesure n'est pas nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

## 7.7 Séparation des familles

A Milan, les familles sont systématiquement hébergées de manière séparée pendant la procédure d'asile. A Rome, il peut aussi arriver que les familles soient séparées. Selon la DA, la protection de la vie de famille des requérant-e-s d'asile doit cependant être garantie (art. 14, par. 2, let. a). Les enfants doivent être hébergés avec leurs parents (art. 14, par. 3). En ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection internationale, la DQ révisée oblige les Etats membres à veiller à ce que l'unité familiale puisse être maintenue (art. 23, par. 1). Ces dispositions ne sont pas respectées lorsque les familles sont systématiquement hébergées de manière séparée.

La CDE prévoit que les enfants ne peuvent être séparés de leurs parents que si cela correspond à l'intérêt supérieur de l'enfant, voir chiffre 7.6.

L'art. 8 CEDH garantit le droit au respect de la vie de famille. Ce droit ne peut être limité que si la restriction repose sur une base légale et s'avère nécessaire dans une société démocratique pour la sécurité nationale ou publique, pour le bien-être économique du pays, pour le maintien de l'ordre, pour la prévention d'infractions pénales, pour la protection de la santé publique ou de la moralité publique ou pour

<sup>390</sup> Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, 18 avril 2011, ch. 4 et 20 : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf).

<sup>391</sup> Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013), 29 mai 2013, ch. 61 s.

la protection des droits et des libertés d'autrui. A Milan, comme déjà dit, les familles sont systématiquement hébergées séparément, sans examen des cas individuels. On peut douter que de telles atteintes systématiques à la vie de famille puissent se justifier par un intérêt public. Les mères seules avec enfant sont de plus souvent confrontées au choix de laisser placer leur enfant pour qu'il soit hébergé, ou de rester avec lui dans une situation misérable. Cette situation n'est pas non plus conciliable avec la CDE et l'art. 8 CEDH.

Par ailleurs, il y a beaucoup de bénéficiaires d'une protection en Italie qui sont de fait séparé-e-s des membres de leur famille restés dans le pays d'origine, parce qu'ils et elles n'ont pas la possibilité de les faire venir, faute de moyens financiers suffisants et en raison de la précarité dans laquelle ils et elles vivent. La CR ne garantit certes pas un droit au regroupement familial. Toutefois, selon le Comité exécutif, ce regroupement devrait être facilité par des mesures particulières de soutien de telle sorte que les difficultés économiques et liées au logement ne retardent pas excessivement le regroupement familial.<sup>392</sup> Or, en Italie, le regroupement familial est empêché précisément pour de tels motifs inadmissibles, sans que les réfugié-e-s bénéficient d'un soutien spécial. Cela est contraire aux buts généraux de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

## 7.8 Obligation de clarifier

Le Règlement Dublin III<sup>393</sup>, qui entre en vigueur en janvier 2014, prévoit une obligation pour les Etats membres d'examiner la situation dans l'Etat membre responsable (considérant 19 du préambule). Dans cette idée, il est aussi prévu de renforcer le droit d'être entendu : dans le cas normal, les requérant-e-s d'asile doivent être informé-e-s sur le système Dublin lors d'un entretien personnel et avoir l'occasion de s'exprimer sur l'état de fait pertinent (art. 5). Dans leur arrêt de principe concernant la Grèce, la CourEDH et la Cour de justice de l'Union européenne (CJEU) ont insisté sur l'obligation étatique de clarifier la situation. Dans l'arrêt *M.S.S.*, la CourEDH a indiqué 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 clarifier dans quelle mesure la législation est en pratique mise en œuvre en Grèce.<sup>394</sup> La CJUE a quant à elle retenu que les Etats membres doivent renoncer à un transfert dans l'Etat responsable s'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil permettent sérieusement d'admettre un risque de traitement inhumain ou dégradant.<sup>395</sup> Ces principes ont été repris dans le Règlement Dublin III (art. 3, par. 2).

<sup>392</sup> ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, ch. 9 : [www.unhcr.org/41b041534.html](http://www.unhcr.org/41b041534.html).

<sup>393</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

<sup>394</sup> CourEDH, *M.S.S. contre la Belgique et la Grèce*, recours n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, ch. 352, 359.

<sup>395</sup> CJUE, *C-411/10, N.S. contre Secretary of State for the Home Department, C-493/10 M.E. et autres contre Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform*, arrêt du 21 décembre 2011, ch. 94.

En ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile, la situation en Italie n'est pas comparable à celle que connaît la Grèce. Néanmoins, de nombreux rapports ainsi que des décisions judiciaires, en particulier de tribunaux allemands, laissent apparaître de sérieux indices de défaillances systémiques dans l'accueil des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie.<sup>396</sup> Le Tribunal administratif de Francfort estime que tout au plus le 50 pour cent des requérant-e-s d'asile transféré-e-s en Italie ont une chance d'y trouver un hébergement. Il y aurait ainsi un danger effectif de traitement inhumain et dégradant.<sup>397</sup> Cependant, selon les constatations de la délégation au cours de son voyage d'investigation, la possibilité de trouver une place d'hébergement en tant que bénéficiaire d'un statut de protection transféré-e en Italie est encore nettement plus faible que pour les requérant-e-s d'asile.

Dans ces conditions, il n'est pas admissible que les Etats membres se bornent à partir du principe que l'Italie remplit l'ensemble de ses obligations. Ils sont au contraire tenus d'examiner attentivement, de cas en cas, ce qu'il adviendra de la personne concernée après son transfert en Italie. Comme l'ont retenu la CourEDH et la CJUE, le fardeau de la preuve ne doit plus peser seulement sur le ou la requérant-e d'asile. Cependant, les autorités suisses en matière d'asile et celles des autres Etats membres ne se conforment qu'insuffisamment à cette obligation individuelle de clarifier. L'état de fait concernant la situation dans l'Etat responsable n'est pas suffisamment restitué. Dans les décisions sur l'asile, les autorités utilisent des considérants prérédigés et généraux en ce qui concerne le respect de ses 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.

## 7.9 Exigence du respect des droits en Italie

Les autorités suisses compétentes en matière d'asile relèvent souvent dans leurs décisions que les personnes concernées devraient faire valoir leurs droits vis-à-vis des autorités italiennes et en exiger le respect. Toutefois, cela ne leur est pas réellement possible pour les motifs suivants.

Si un Etat membre de l'UE ne met pas en œuvre 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 *Franco-vich*).<sup>398</sup> Toutefois, le problème en Italie ne réside pas dans un défaut de transposition des directives de l'UE dans le droit national, mais dans le manque de soutien disponible en pratique. En ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection en particulier, ni les tribunaux, ni les avocats et avocates ne reconnaissent qu'il existerait des prétentions concrètes au soutien.<sup>399</sup> Dès lors, même si les conditions posées par la jurisprudence *Franco-vich* étaient remplies, il ne se trouverait aucun avocat et au-

<sup>396</sup> Dans ce sens, par exemple, Tribunal administratif de Braunschweig, référence : 2 A 126/11, arrêt du 21 février 2013 ; Tribunal administratif de Francfort, référence : 9 K 28/11, arrêt du 18 avril 2013 ; même tribunal, référence 7 K 560/11.F.A., arrêt du 9 juillet 2013.

<sup>397</sup> Tribunal administratif de Francfort, référence : 7 K 560/11.F.A., arrêt du 9 juillet 2013, p. 17.

<sup>398</sup> CJUE, C-6/90, Andrea Francovich contre la République italienne, et C-9/90, Danila Bonifaci et consorts contre la République italienne, arrêt du 19 novembre 1991.

<sup>399</sup> Interview à l'ASGI, Rome, 28 mai 2013.

cune avocate, ni aucune ONG pour assister une personne dans une telle procédure. De plus, les procédures administratives durent extraordinairement longtemps en Italie, grief soulevé déjà à maintes reprises par la CourEDH et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.<sup>400</sup> Pour des personnes devant vivre dans les conditions les plus précaires, surmonter de tels obstacles représente une barrière infranchissable.

## 7.10 Conclusion

Il existe des défaillances systémiques dans l'hébergement des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection en Italie. L'Italie viole ainsi ses obligations découlant de l'acquis de l'UE en matière d'asile et en particulier de la DA et de la DQ. Elle ne se conforme pas non plus à ses devoirs fixés dans les directives en matière d'information sur l'accès aux soins médicaux, et de prise en considération des besoins des personnes particulièrement vulnérables. En outre, les droits de l'enfant et le droit à l'unité de la famille selon la CEDH sont insuffisamment respectés. Le manque de soutien accordé aux requérant-e-s d'asile et aux bénéficiaires d'une protection peut devenir constitutif d'une violation de l'art. 3 CEDH. Il faut examiner soigneusement et au cas par cas si ces droits sont bafoués dans les cas d'espèce. Les autorités des Etats procédant au transfert ont à ce sujet une obligation concrète et individuelle de clarification. Cette obligation n'est souvent pas respectée. Les Etats membres ne sauraient cependant se libérer de leurs obligations en arguant que les droits des personnes concernées peuvent être invoqués sur place en Italie car cette possibilité n'est absolument pas réaliste.

## 8 Recommandations

Le système de Dublin doit garantir que toute personne puisse présenter une demande d'asile dans l'espace européen et que cette demande soit examinée de manière appropriée. Il doit en outre empêcher que les requérant-e-s d'asile déposent des demandes d'asile dans plusieurs Etats. Un tel système commun ne peut cependant fonctionner que si les Etats membres connaissent des conditions de procédure et d'accueil comparables. Si tel n'est pas le cas, il y a inévitablement une migration secondaire entre les Etats membres.

Si l'Italie est responsable du traitement d'un cas selon le Règlement Dublin II, il faudrait qu'elle offre un système d'asile et d'accueil adéquat. Tant que, comme le relève en détail le présent rapport, cette condition n'est pas remplie, les autres Etats Dublin doivent prendre dûment en considération cet état de fait.

---

<sup>400</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6 mai 2013, ch. 66 : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249\\_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

Sur la base des résultats du voyage d'investigation entrepris par sa délégation et de l'analyse juridique qui en résulte, l'OSAR adresse les recommandations suivantes aux autorités suisses de l'asile et à celles d'autres Etats Dublin :

1. Dans chaque cas d'espèce, il faut déterminer concrètement ce qui se passerait pour la personne en cas de transfert vers l'Italie. La situation des personnes vulnérables et des femmes et familles avec enfants doit alors être particulièrement prise en considération.
2. Si l'examen du cas d'espèce révèle qu'après un transfert vers l'Italie, la personne concernée n'obtiendrait aucun soutien et n'aurait pas la possibilité d'accéder à une indépendance économique, l'Etat Dublin doit faire usage de la clause de souveraineté.<sup>401</sup> Cette recommandation concerne en particulier les personnes déjà au bénéfice d'un statut de protection en Italie. Toutefois, il faut aussi envisager une entrée en matière directe s'il est manifeste, dans le cas d'un requérant ou d'une requérante d'asile, qu'il ou elle se retrouverait sans abri après l'obtention d'un statut de protection.
3. Si, après un examen approfondi, un transfert vers l'Italie est jugé admissible dans le cas d'espèce, il faut transmettre à temps aux autorités italiennes du lieu d'arrivée toutes les informations nécessaires sur les besoins spécifiques de la ou des personnes concernées et en particulier sur ses ou leurs besoins médicaux. Cette exigence est également posée par le Règlement Dublin III (art. 31 et 32).

## 9 Conclusion

Le système italien d'hébergement présente encore de graves défaillances. Il n'offre des places en suffisance ni pour les requérant-e-s d'asile, ni pour les bénéficiaires d'une protection. Dès que la capacité d'un centre d'un certain niveau d'accueil est épuisée, cela charge de manière accrue les autres centres et il y a un effet domino : actuellement, les CARA sont pleins et les nouveaux venus et nouvelles venues, requérant-e-s d'asile et personnes de retour dans le cadre de Dublin, sont hébergé-e-s dans le SPRAR ou dans des centres communaux au lieu de l'être dans des CARA. Comme il est difficile de devenir autonome après la durée maximale de séjour dans un centre, bien des personnes y restent plus longtemps et occupent ainsi des places dont auraient besoin les nouveaux venus et nouvelles venues.

Les personnes les plus touchées sont celles qui ont obtenu un statut de protection. Elles ne reçoivent plus aucun soutien et sont livrées à elles-mêmes. Seules celles qui sont hébergées dans un centre sont également nourries par l'Etat. Les autres doivent compter sur les institutions de bienfaisance qui distribuent à manger dans les villes. Au vu de la situation économique actuelle, les perspectives d'assurer son entretien de manière autonome sont quasiment nulles. Sur ce point, la situation des bénéficiaires d'une protection est encore plus accablante actuellement que lors du

---

<sup>401</sup> Cela concerne des cas qui relèvent du Règlement Dublin II. Pour les réfugié-e-s reconnu-e-s en Italie (et, avec Dublin III, également les bénéficiaires d'une protection subsidiaire) auquel-le-s s'applique la réglementation du pays tiers sûr, il s'agit d'entrer en matière sur la demande d'asile et de la traiter quant au fond.

premier voyage d'investigation en automne 2010. Les chances de trouver une place après un transfert en Italie sont minimales. D'éventuelles places d'hébergement après épuisement du système officiel d'accueil en matière d'asile (CARA, FER, SPRAR) ne sont toujours que des solutions momentanées et il s'agit souvent de places dans des abris d'urgence ouverts à toute la population. Elles sont dans tous les cas loin de pouvoir couvrir les besoins. Dans ces conditions, il est hautement vraisemblable que les personnes renvoyées en Italie s'exposent à une vie indigne de sans-abri. Leur quotidien est déterminé par la satisfaction de leurs besoins les plus élémentaires : faire la queue pour un bon de nourriture auprès d'une ONG ou d'une église ou pour un sandwich, rechercher un endroit pour dormir la nuit, chercher une possibilité de se laver. Dans les grandes villes, les personnes concernées doivent parcourir de grandes distances à cet effet, soit en resquillant, soit à pied pendant des heures, souvent avec de jeunes enfants. Dans ces circonstances, une intégration dans la société italienne est pratiquement impossible. Elle l'est d'autant plus pour les personnes vulnérables telles que les familles monoparentales et les malades, dont les possibilités sont encore plus fortement limitées. Mais, de leur côté, les jeunes hommes, qui font partie du groupe de population connaissant le taux de chômage le plus élevé, ne peuvent guère non plus trouver un travail et se débrouiller de manière autonome.

Au vu des efforts entrepris par l'Europe pour établir un système commun européen d'asile, tous les Etats membres doivent porter la responsabilité de la même manière à l'égard des réfugié-e-s. Les Etats membres du nord et de l'ouest doivent faire preuve de solidarité avec les Etats frontières qui ont à leur charge un nombre démesurément élevé de requérant-e-s d'asile. En outre, un système commun européen d'asile devrait logiquement impliquer la libre circulation des bénéficiaires d'une protection internationale à l'intérieur de l'Europe.