

Situation actuelle pour les personnes requérantes d'asile en Italie

Renseignement du Département juridique
Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

Date : 8 mai 2019

Margarite Zoetewij et Adriana Romer

Impressum

Editeur

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
Case postale, 3001 Berne
Tél. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch
CCP dons: 10-10000-5

Versions

Français, Allemand

COPYRIGHT

© 2019 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne

Copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source

Table des matières

1	Évaluation de l'OSAR	4
2	La « loi Salvini » et ses répercussions	5
2.1	Quels changements la loi Salvini a-t-elle apportés dans le système italien de l'asile ?	5
2.1.1	Personnes requérantes d'asile exclues des centres du SPRAR	5
2.1.2	Suppression du statut de protection humanitaire	6
2.1.3	Liste des pays de provenance sûrs	7
2.1.4	Fuite interne	7
2.1.5	Prolongation de la détention administrative	7
2.1.6	Pas d'autorisation de séjour pendant la procédure d'asile	8
2.1.7	La nouvelle procédure d'adjudication	8
2.2	Critique de la loi Salvini	10
3	Situation actuelle du système de l'asile en Italie	11
3.1	Hébergement	11
3.1.1	Hébergement des personnes de retour dans le cadre de Dublin	12
3.1.2	Perte du droit à l'hébergement	13
3.2	Accès aux soins médicaux et psychiatriques	14
4	Jurisprudence internationale et nationale actuelle	17
4.1	Décisions du Comité de l'ONU contre la torture contre la Suisse	17
4.2	Jurisprudence du Tribunal administratif fédéral suisse	18
4.2.1	Arrêts positifs de 2019	18
4.2.2	Arrêts négatifs de 2019	19
4.2.3	Evaluation de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral	20
4.3	Jurisprudence de certains pays européens	21
4.3.1	Allemagne	21
4.3.2	France	23
4.3.3	Pays-Bas	23
5	Conclusion	25

Abréviations

ASGI	<i>Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione</i> ; association italienne pour les études juridiques sur l'immigration
CARA	<i>Centri di accoglienza per richiedenti asilo</i>
CAS	<i>Centri di accoglienza straordinari</i>
CAT	Comité de l'ONU contre la torture
CDA	<i>Centro di accoglienza</i>
CPSA	<i>Centro di soccorso e prima accoglienza</i>
LAsi	Loi suisse sur l'asile, RS 142.31
NEM	Décision de non-entrée en matière (au sens de l'art. 31a LAsi)
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
RMNA	Personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations (Suisse)
SIPROIMI	<i>Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati</i>
SPRAR	<i>Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati</i>
SSN	<i>Sistema Sanitario Nazionale</i>
TAF	Tribunal administratif fédéral suisse

1 Évaluation de l'OSAR

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) recommande de renoncer à des transferts vers l'Italie. A son avis, le système italien de l'asile présente de graves défaillances. Même si celles-ci ne devaient pas être perçues comme étant de nature systémique, elles enlèvent tout crédit aux assurances données par l'Italie aux autorités des autres Etats Dublin ou, en tout cas, ne leur permettent pas de partir du principe que les conditions d'accueil sont adéquates dans ce pays.

L'OSAR répète depuis longtemps déjà que l'Italie ne tient pas compte de manière appropriée des besoins des personnes requérantes d'asile.¹ Et d'autant moins des vulnérables d'entre elles, qui, selon le droit de l'UE, ont le droit d'être traitées avec un soin particulier.²

La situation s'est encore aggravée après les élections du printemps 2018 et en particulier depuis l'entrée en vigueur du décret Salvini en octobre 2018. Des informations et des rapports émanant d'ONG locales et d'avocates et avocats sur place confirment cette tendance marquée. Des rabattements budgétaires ont un effet tel sur les conditions d'accueil dans les centres d'hébergement du premier degré que l'accès aux soins et à l'aide juridique est encore plus limité que précédemment. Les personnes requérantes d'asile en Italie se trouvent souvent dans une situation d'extrême pauvreté matérielle qui ne leur permet pas de satisfaire leurs besoins les plus essentiels comme la nourriture, l'hygiène corporelle et un espace où dormir. Cela est préjudiciable à leur santé physique et/ou psychique et finalement à leur dignité humaine.

De l'avis de l'OSAR, la Suisse devrait se rallier à la jurisprudence récente de certains Etats membres de l'UE qui, en raison de l'évolution politique en Italie et des durcissements que cette évolution a entraînés dans le domaine de l'asile, se sont prononcés contre les transferts Dublin vers ce pays.

Il s'agit avant tout de renoncer aux transferts de personnes vulnérables vers l'Italie – en particulier parce qu'elles n'y trouveraient guère d'hébergement approprié ni de soutien adéquat. Mais pour les personnes non vulnérables aussi, il faudrait procéder à des évaluations individuelles et analyser dans chaque cas s'il existe des motifs s'opposant à leur transfert. Dans tous les cas, l'application de la clause humanitaire (par. 17, al. 2, R Dublin III) devrait d'office être examinée et son refus devrait être motivé aussi individuellement.

Le présent renseignement se veut donner une vue d'ensemble sur l'évolution la plus récente de la situation en Italie et sur la jurisprudence s'y rapportant. Il n'a cependant pas la prétention d'être complet.

¹ www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1.html

² Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, par. 2 (k) : « demandeur ayant des besoins particuliers en matière d'accueil » : « toute personne vulnérable, conformément à l'article 21, ayant besoin de garanties particulières pour bénéficier des droits et remplir les obligations prévus dans la présente directive », et art. 21 : « ... les personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ».

2 La « loi Salvini » et ses répercussions

Après la victoire de la droite aux élections de mars 2018, Matteo Salvini (Lega), ministre de l'intérieur, a tout fait pour tenir ses promesses préélectorales et faire diminuer les dépenses dans le système italien de l'asile. Peu après les élections, divers lieux d'hébergement ont été fermés et des places vacantes dans l'administration n'ont pas été repourvues malgré leur importance capitale dans le fonctionnement du système de l'asile.

Le 24 septembre 2018, le gouvernement italien a adopté le **décret Salvini** sur la sécurité et l'immigration. Après sa signature par le président et son transfert au parlement, le texte du décret est paru dans la gazette officielle et est **entré en vigueur le 5 octobre 2018**.³

2.1 Quels changements la loi Salvini a-t-elle apportés dans le système italien de l'asile ?

Remarque préliminaire : le système d'accueil comprend en principe deux phases. En cas d'arrivée directe, notamment par mer, les personnes sont d'abord placées dans un CPSA. Le premier accueil a lieu dans les CDA et les CARA. Le SPRAR constitue le système du second accueil. Comme il n'y a souvent pas de places tant dans les CDA et les CARA que dans les centres du SPRAR, il est fait appel aux CAS qui sont donc utilisés comme alternative. Les CAS forment un système parallèle qui peut être considéré aussi comme relevant du premier accueil.

2.1.1 Personnes requérantes d'asile exclues des centres du SPRAR

Alors que les centres du SPRAR, qui offrent un hébergement relativement bon au sein du système d'accueil italien, hébergeaient des familles selon les assurances formulées par l'Italie (en vertu de l'arrêt *Tarakhel*⁴) et d'autres personnes pendant la procédure d'asile, ils ne sont, depuis le 5 octobre 2018, plus ouverts qu'aux personnes mineures ou au bénéficiaire d'un statut de protection.⁵

Seules les personnes requérantes d'asile et les titulaires d'un statut humanitaire ayant obtenu une place dans un centre du SPRAR avant le 4 octobre 2018 ont pu y rester.⁶

Depuis le 5 octobre 2018, toutes les personnes de ces catégories ne peuvent être accueillies que dans les grands centres collectifs (CDA ou CARA) ou dans des centres d'accueil d'urgence (CAS).⁷

Ces instructions ont été confirmées le 8 janvier 2019 par un **courriel de l'unité Dublin italienne à toutes les autres unités Dublin européennes**.⁸ Ce courriel communique qu'en raison des « efforts du gouvernement italien de réduire fortement les flux de migrations », **seules les personnes titulaires d'un statut de protection internationale et les**

³ www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg, consulté le 12 novembre 2018.

⁴ CourEDH, *Tarakhel v. Switzerland*, Application no. 29217/12, 14 novembre 2014.

⁵ Art. 12, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

⁶ Lettre adressée le 25 octobre 2018 par les autorités italiennes aux centres du SPRAR, réf. DDCmb/n.9343/18.

⁷ ASGI, Short overview of the Italian reception system, in AIDA Country report: Italy, updated March 2018, www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system, consulté le 12 novembre 2018.

⁸ L'OSAR est en possession d'une copie de cette lettre.

personnes requérantes d'asile mineures non accompagnées seront désormais hébergées dans les centres du SPRAR et que, dès lors, « toutes les personnes requérantes d'asile soumises à la procédure de Dublin seront placées dans les autres centres nommés dans le décret no 142/2015 ». ⁹ Cela signifie que toutes les personnes requérantes d'asile, y compris les personnes vulnérables, qui sont transférées en Italie en application du Règlement Dublin ne peuvent plus être hébergées que dans les grands centres collectifs (CDA ou CARA) ou dans des centres d'accueil d'urgence (CAS). ¹⁰

Or, les grands centres collectifs et les centres d'accueil d'urgence ne disposent toujours pas d'infrastructures adéquates en matière de soins médicaux et d'assistance psychologique. De plus, leurs conditions d'accueil ne correspondent souvent pas aux exigences juridiques minimales. ¹¹

Les centres de premier accueil sont les plus touchés par la loi Salvini. Ils doivent maintenant admettre toutes les personnes requérantes d'asile – y compris les vulnérables – à l'exception des RMNA. Sans compter la fermeture récente de certains CAS par l'Etat. ¹² Cela a réduit la capacité d'accueil du système des CAS et a augmenté la pression sur les centres de premier accueil.

Les centres du SPRAR ont pris le nom de centres du SIPROIMI. Contrairement aux grands centres (CARA, CDA, CPSA et CAS), ce système comprenait, jusqu'en janvier 2019, 875 projets décentralisés de petite taille. Au total, 35'650 places d'hébergement étaient alors financées. ¹³ Ces places ne sont toutefois plus accessibles aux personnes requérantes d'asile.

2.1.2 Suppression du statut de protection humanitaire

Le statut de protection humanitaire – qui est celui dont bénéficient la plupart des personnes titulaires d'un statut de protection en Italie ¹⁴ – a été supprimé. ¹⁵

Jusqu'au 5 octobre 2018, le statut de protection humanitaire était reconnu pour divers motifs humanitaires comme par exemple en cas de sérieux problèmes de santé ou de catastrophes naturelles dans le pays de provenance. C'était la forme la plus importante de protection en Italie mais elle a été abolie. En lieu et place, une autorisation de séjour « pour cas spéciaux » a été introduite avec une durée de validité d'un an. Ce titre de séjour ne peut être délivré qu'à des groupes de personnes définis de manière étroite : victimes de violence domestique ou d'exploitation grave dans le domaine du travail, personnes ayant besoin de soins ou personnes venant d'un pays se trouvant dans une situation de catastrophe temporaire et extraordinaire. ¹⁶

⁹ Version actuelle du décret : www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-08-18:142, consulté le 12 mars 2019.

¹⁰ ASGI, Short overview of the Italian reception system, in AIDA Country report: Italy, updated March 2018, www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system, consulté le 15 mars 2019.

¹¹ ECRE, Italy: Latest Immigration Decree Drops Protection Standards, 26 septembre 2018, www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards, consulté le 12 novembre 2018.

¹² AIDA Country Report Italy, Update 2018, p. 94.

¹³ www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar, consulté le 24 avril 2019.

¹⁴ InfoMigrants, 17 septembre 2018, www.infomigrants.net/en/post/10520/minister-salvini-propose-tougher-policy-on-asylum-claims consulté le 12 février 2019.

¹⁵ Art. 1, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

¹⁶ Borderline-Europe, 25 septembre 2018 (note 17).

Les personnes actuellement en possession d'un statut humanitaire pourront le garder jusqu'à la date de son expiration (renouvellement tous les deux ans). Mais ensuite, il ne sera plus renouvelé. Les personnes concernées qui le demandent obtiendront un permis de séjour pour « cas spéciaux » d'une durée d'une année pour autant qu'elles remplissent les critères prévus ; sinon, elles seront renvoyées. « Selon les indications de l'Institut pour les études de politique internationale (ISPI),¹⁷ il y aura, de juin 2018 à décembre 2020, soit en seulement trente mois, au moins 140'000 personnes qui se retrouveront à la rue ».¹⁸

« Les personnes de retour [dans le cadre de Dublin] qui possédaient un permis humanitaire n'ayant pas pu être converti à temps en un des nouveaux titres de séjour (ce qui est déjà en soi très difficile) doivent s'attendre à séjourner désormais de manière irrégulière en Italie. Elles ne reçoivent dès lors aucun soin ni aucun hébergement ».¹⁹

2.1.3 Liste des pays de provenance sûrs

Une liste des pays d'origine sûrs a été introduite.²⁰ Selon la loi Salvini, les personnes requérantes d'asile venant d'un pays de la liste doivent apporter la preuve qu'elles sont menacées dans leur pays d'origine. La loi introduit au surplus une nouvelle catégorie de décisions, celles qui peuvent rejeter la demande d'asile parce que « manifestement infondée ».

2.1.4 Fuite interne

Le « principe de la fuite interne » a fait son apparition.²¹ Lorsque des personnes requérantes d'asile peuvent être renvoyées dans des régions du pays de provenance où, selon les autorités italiennes, il n'y a pas de risque de persécution (alternative de fuite interne), leur demande de protection internationale est automatiquement rejetée sans examen individuel.

2.1.5 Prolongation de la détention administrative

Les conditions donnant lieu à une détention administrative aux fins d'établir l'identité ont été élargies.²² Désormais, les personnes peuvent aussi être détenues dans des postes de police. De plus, la détention peut maintenant²³ durer de 30 jours à six mois.²⁴

Quant à la durée maximale de la détention en vue du refoulement, elle a doublé, passant de 90 à 180 jours.²⁵

¹⁷ [s://valori.it/laccoglienza-modello-salvini-triplichera-i-costi-azzerando-i-servizi/](https://valori.it/laccoglienza-modello-salvini-triplichera-i-costi-azzerando-i-servizi/), consulté le 5 mai 2019.

¹⁸ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Art. 7-bis, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²¹ Art. 1, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²² Art. 2 et 3, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²³ ECRE, Italy: Latest Immigration Decree Drops Protection Standards, 26 septembre 2018, www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards, consulté le 12.11.2018.

²⁴ Renseignement par e-mail de la coordinatrice ELENA italienne, 8 octobre 2018.

²⁵ *Borderline-Europe*, 25. September 2018, Italien: Salvinis Dekret der Asylrechtsverschärfungen, www.borderline-europe.de/sites/default/files/projekte_files/2018_09_25_Italien-Salvinis%20Dekret%20der%20Asylrechtsversch%C3%A4rfungen_JIAN_0.pdf, consulté le 12.11.2018.

Les conditions et la durée de la détention administrative telles que prévues par la loi en Italie sont contraires à des dispositions juridiques européennes²⁶ contraignantes.

2.1.6 Pas d'autorisation de séjour pendant la procédure d'asile

Les personnes requérantes d'asile n'obtiennent plus d'autorisation temporaire de séjour pendant la procédure d'asile, mais une simple attestation qu'elles se trouvent dans une procédure d'asile en cours.²⁷

Cette nouvelle situation empêche en particulier les personnes requérantes d'asile d'ouvrir un compte bancaire ou d'acquérir une carte SIM.

2.1.7 La nouvelle procédure d'adjudication

Les CDA, CARA et CAS sont gérés – sur mandat de l'Etat italien – par des associations ou organisations participant aux procédures publiques d'adjudication organisées de manière régionale par les préfectures compétentes. Les mandats sont accordés pour une durée limitée souvent courte (six mois).

La procédure d'adjudication pour la gestion des centres n'est pas ouverte seulement aux organisations et ONG ayant de l'expérience dans le domaine de l'asile. Bien des centres d'accueil sont aussi administrés par des non spécialistes. On peut citer l'exemple de Multicons en Toscane, qui est une entreprise actuellement chargée de la gestion de centaines de places d'accueil après avoir œuvré dans le ramassage des déchets. Il y a aussi des hôtels qui se trouvaient au bord de la faillite et qui se sont transformés en centres d'accueil car le système permet des bénéficiaires faciles.²⁸ Il n'y a pas de contrôles sur l'utilisation de l'argent destiné à financer les prestations de service pour les personnes requérantes d'asile.

Les procédures d'adjudication se fondent sur les conditions d'adjudication publiées par le ministère de l'intérieur sous le nom de *capitolato*. Une nouvelle version (actuellement en vigueur) pour le CAS a été publiée avec le décret Salvini.

Le nouveau *capitolato* a notamment pour objectif faire baisser les frais du système italien de l'accueil d'une manière drastique. **Il a réduit de 35 à environ 20 euros par jour la contribution étatique par personne requérante d'asile dans les centres.**²⁹ Cela contraint les exploitants à limiter les budgets pour les prestations de service individuelles fournies par le personnel des centres. Selon les organisations œuvrant dans la protection des réfugiés, il faut ainsi s'attendre à une **forte réduction du personnel dans les centres, qui fera passer le nombre de places de travail de 36'000 en 2018 à seulement 18'000 en 2019.**³⁰ Les

²⁶ Articles déterminants de la législation de l'UE : Directive sur les conditions d'accueil (2013/33/UE), art. 8, 9, 10 et 11 ; Directive sur le retour (2008/115/CE), art., 16, 17 et 18 ; et Règlement Dublin III, art. 28. Les dispositions sur la détention prévues dans le Règlement Dublin et dans la Directive sur le retour sont aussi contraignantes pour la Suisse.

²⁷ Renseignement d'un avocat italien, courriel du 4 novembre 2018.

²⁸ Dr. Ilaria Sommaruga, consultante juridique CSD – diaconie Valdese, Milan, Prise de position au sujet des conditions d'accueil en Italie, 6 mai 2019. (Traduction de l'OSAR).

²⁹ www.repubblica.it/cronaca/2018/11/07/news/viminale_tagli_dell_accoglienza_per_i_migranti_da_35_a_20_euro_a_giorno-211025426/, consulté le 12 mars 2019.

³⁰ www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-sicurezza-18mila-posti-a-rischio, et www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/09/migranti-con-il-taglio-dei-35-euro-addio-allintegrazione-centri-saranno-svuotati-del-personale-ce-un-rischio-sicurezza/4752240/, et

personnes requérantes d'asile verront alors le temps pouvant leur être consacré se réduire gravement. Plus question de cours d'italien, de soutien dans la préparation de l'audition sur les motifs d'asile ni d'organisation des loisirs (travail bénévole, socialisation dans la commune d'accueil, activités sportives). Et il n'y aura guère de moyens disponibles pour l'encadrement des personnes vulnérables.³¹ « Le nombre de collaborateurs dans les CAS a diminué de un pour dix personnes requérantes d'asile à un pour 50 ».³²

Cela a pour conséquence que de **petites structures sont fermées** – elles ne sont plus viables financièrement en raison de la réduction de la contribution étatique - et que **sont créés de grands centres (collectifs) avec des charges proportionnellement moins élevées**. La représentation régionale du HCR du sud de l'Europe a récemment publié une communication à ce sujet.³³ Le HCR y relève que « [...] la modification du décret 142 rétablit le rôle central des grandes institutions collectives. Dans ce contexte, l'expérience du HCR montre pourtant [...] que de telles institutions présentent de graves défaillances gestionnelles en raison de divers facteurs, y compris leur surdimensionnement, leurs lieux de situation isolés et leurs conditions structurelles [...]. Il serait opportun de prévoir une régulation plus sévère des prestations de service pour les personnes requérantes d'asile hébergées dans de tels centres, en particulier de l'assistance juridique, de la fourniture des soins et du soutien psychologique ainsi que de l'accès effectif concret aux prestations de service [...]. Le décret prévoit que les personnes requérantes d'asile présentant des besoins particuliers soient elles aussi placées dans les (grands) centres (collectifs) et plus dans les centres du SPRAR [...]. Le décret ne crée pas de cadre juridique pour les centres d'accueil et laisse ainsi une lacune considérable en ce qui concerne les modalités et conditions de l'accueil et les garanties pour les personnes hébergées ».³⁴

Selon le HCR, le placement de personnes vulnérables dans les grands centres collectifs, comme le veut la pratique depuis octobre 2018, est particulièrement problématique.

L'organisation *borderline-europe* se montre critique sur la situation de l'hébergement : « les nombreuses brèches dans le système de l'hébergement, censées entraîner des économies, et la suppression du titre de séjour humanitaire [...] conduisent à une aggravation de la situation des personnes concernées : moins voire pas du tout de projets d'intégration, aucun encadrement psychologique dans les *centri di accoglienza straordinaria* (CAS) où il est maintenant prévu de placer les personnes requérantes d'asile mais qui étaient en fait au départ des centres d'urgence lorsque l'Italie comptait davantage d'arrivées par mer. Au lieu de concentrer le système complètement sur les centres du SPRAR en tant que lieux d'hébergement de degré deux axés sur l'intégration, c'est le contraire qui se produit : les CAS avec leurs offres défaillantes sont regroupés en grands centres car, en raison des coupes, il n'y a plus d'intérêt à exploiter des centres de petite taille. [...] Le but du gouvernement est de ne maintenir ouverts plus que quelques centres en Italie ».³⁵

www.corriere.it/cronache/18_dicembre_03/immigrazione-decreto-sicurezza-tagli-35-euro-pocket-money-3740ad04-f6f0-11e8-bd62-81aafd946bf7.shtml?refresh_ce-cp, Tous consultés le 13 mars 2019.

³¹ In Migrazione, 'La nuova (mala) accoglienza, p. 4, publication le 8 novembre 2018, www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf, consulté le 13 mars 2019.

³² Dr. Ilaria Sommaruga, op. cit.

³³ www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf, consulté le 12 mars 2019.

³⁴ Traduction de l'OSAR.

³⁵ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

2.2 Critique de la loi Salvini

Le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR) s'est exprimé de manière très négative sur le décret en novembre 2018 et a relevé que son application allait certainement conduire à des **violations de normes internationales concernant les droits humains**.³⁶ Il a prié le gouvernement italien de se conformer à ses obligations internationales et de procéder à des modifications législatives. La commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic, a elle aussi critiqué le décret et a averti qu'il allait encore mettre en difficulté le système italien de l'accueil.³⁷ L'ASGI (association italienne pour les études juridiques sur l'immigration et sur l'asile : *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*) a présenté une prise de position où elle a soulevé l'argument de l'inconstitutionnalité du texte du décret et de sa non-conformité à certaines obligations de droit constitutionnel, européen et international.³⁸ Par ailleurs, en octobre et novembre 2018, il y a eu des manifestations dans tout le pays contre le décret. De même, quelques municipalités ont demandé officiellement au gouvernement et au ministre de l'intérieur de suspendre l'application du décret.³⁹

Malgré tout, le texte, légèrement modifié, a été adopté le **1^{er} décembre 2018** par le parlement italien et est **entré durablement dans la législation**.⁴⁰ Bien que le pape se soit prononcé contre la loi,⁴¹ que le syndic de Palerme ait demandé aux offices communaux de ne pas l'appliquer et que ceux de Naples, Florence et Reggio Calabria se soient déclarés prêts à suivre cet exemple,⁴² la loi Salvini est appliquée maintenant dans la plupart des régions de l'Italie.⁴³ Déjà avant Noël 2018, quelques centaines de personnes ont été priées de quitter les centres du SPRAR.⁴⁴ Il y avait parmi elles aussi des personnes vulnérables comme par exemple des femmes enceintes et des malades psychiques.⁴⁵

³⁶ «The abolition of humanitarian protection status, the exclusion of asylum seekers from access to reception centres focusing on social inclusion, and the extended duration of detention in return centres and hotspots fundamentally undermine international human rights principles, and will certainly lead to violations of international human rights law», OHCHR, 21 novembre 2018, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=E, consulté le 9 janvier 2019.

³⁷ www.ansa.it/english/news/2018/11/15/salvini-hit-back-at-council-of-europe-over-security-decree_1a525736-193c-411b-a253-b161af27ba2e.html

³⁸ ASGI, www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf, consulté le 10 janvier 2019.

³⁹ Sur les manifestations : www.quicosenza.it/news/le-notizie-dell-area-urbana-di-cosenza/cosenza/261324-cosenza-in-piazza-contro-il-decreto-salvini-i-migranti-anche-noi-abbiamo-paura et www.meltingpot.org/Roma-10-novembre-Manifestazione-nazionale-Uniti-e-solidali.html#.XDS9bVVKg-U; sur la procédure dans la municipalité de Turin : www.vita.it/it/article/2018/10/23/immigrazione-e-sicurezza-torino-sospende-il-decreto-salvini/149489/, tous consultés le 8 janvier 2019.

⁴⁰ Legge 1 dicembre 2018, n. 132 (L.n 132/2018). Dernière version de la nouvelle législation : www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sq, consultée le 7 janvier 2019.

⁴¹ www.liberoquotidiano.it/news/italia/13411812/papa-francesco-attacca-matteo-salvini-immigrati-no-discorsi-politici-accusano-tutto.html, consulté le 12 décembre 2018.

⁴² www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml?refresh_ce_cp, consulté le 11 novembre 2018.

⁴³ www.meltingpot.org/Cara-di-Mineo-Con-l-entrata-in-vigore-della-legge-Salvini-i.html#.XDSd2IVKq-U, consulté le 8 janvier 2019.

⁴⁴ www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-christmas-migrants-shelters-christmas-salvini-decree-charity-a8669051.html?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+2nd+story+the+independence&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20181206, consulté le 9 janvier 2019.

⁴⁵ Oliviero Forti, Caritas Italie, cité dans www.irinnews.org/news-feature/2018/12/07/new-italian-law-adds-unofficial-clampdown-aid-asylum-seekers, consulté le 10 janvier 2019.

« Caritas et d'autres groupements et associations exploitant des centres d'hébergement dans les Pouilles se sont retirés de leur fonction. Non seulement en raison de la réduction massive des moyens financiers, mais encore et surtout, selon Don Attilio Mesagne, directeur de Caritas du diocèse de Lecce et vicaire épiscopal, par refus de ne servir que de tenanciers sans possibilité de s'occuper vraiment des personnes. D'où, en raison de la nouvelle loi, la décision de Caritas et d'autres de ne pas participer à la nouvelle procédure d'adjudication pour 600 places. Plusieurs CAS de la région des Pouilles ont alors dû fermer leurs portes et d'autres vont suivre. [...] Caritas du diocèse de Côme n'entend pas non plus continuer de se porter candidate pour la gestion de centres. En raison des coupures budgétaires qui entraînent notamment la suppression de l'enseignement de l'italien, du soutien psychologique, de la formation et d'activités sociales. L'accueil ne devrait pas se réduire à la surveillance des personnes. Caritas voit un autre problème posé par la réduction des standards, à savoir celui qui porte sur la légalité des conditions de travail des travailleuses et travailleurs sociaux dans les centres. [...] En Vénétie aussi, Caritas refuse de prendre part à la procédure d'adjudication. Cela a conduit, à Trévise, à la réouverture d'anciennes casernes à des fins d'hébergement, situation considérée comme révolue ». ⁴⁶

3 Situation actuelle du système de l'asile en Italie

3.1 Hébergement

La pression qui s'exerce sur le système italien de l'asile est connue depuis longtemps. Les centres ordinaires et les centres d'accueil d'urgence sont bondés et les personnes en procédure d'asile mais aussi les personnes au bénéfice d'un statut de protection vivent souvent dans des conditions précaires. L'OSAR observe la situation en Italie depuis un certain temps et a déjà publié plusieurs rapports sur le sujet. ⁴⁷

Le nombre des personnes requérantes d'asile nouvellement arrivées en Italie a fortement baissé en 2018 par rapport à l'année précédente. Notamment en raison de la collaboration douteuse entre autorités italiennes et libyennes dans le cadre de l'accord de février 2017. ⁴⁸ Selon le HCR, la période de janvier à septembre 2018 a connu l'enregistrement de seulement 21'000 nouvelles arrivées en Italie contre 105'400 pendant la même période en 2017. ⁴⁹ Au total, le ministère italien de l'intérieur a enregistré en 2018 53'596 nouvelles demandes de protection. Cela ne signifie pas pour autant que la pression sur le système italien de l'asile ait faibli. L'Italie continue de recevoir de très nombreuses demandes de reprise en charge ou de prise en charge dans le cadre du Règlement Dublin III (plus de 31'000 en 2018). ⁵⁰ La plupart du temps, elle ne répond pas dans le délai fixé et se rend ainsi automatiquement responsable de mener la procédure d'asile. En outre, il y a une immense quantité de dossiers en souffrance, la décision de première instance sur l'asile se faisant attendre en moyenne

⁴⁶ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

⁴⁷ www.fluechtlingshilfe.ch/news/mediendossiers/dublin.html.

⁴⁸ www.eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf, consulté le 9 janvier 2019.

⁴⁹ HCR (30 septembre 2018), Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2018 (Jan – Sep 2018), <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66580>, consulté le 10 janvier 2019.

⁵⁰ AIDA, The implementation of the Dublin III Regulation in 2018, p. 5, mars 2019.

deux ans depuis le dépôt de la demande.⁵¹ Il s'ensuit que le nombre de personnes dont la procédure d'asile est pendante reste très élevé. En même temps, des unités d'accueil sont fermées et celles qui ne le sont pas sont absorbées par des centres plus grands (et plus anonymes).⁵² « Les conditions dans les CAS et les CARA sont souvent extrêmement mauvaises et insuffisantes de telle sorte qu'elles doivent être qualifiées d'inhumaines et de dégradantes ».⁵³

3.1.1 Hébergement des personnes de retour dans le cadre de Dublin

L'OSAR continue d'observer que les personnes transférées en Italie depuis la Suisse ou d'autres Etats membres de Dublin sur la base du Règlement Dublin III n'y trouvent souvent pas ou trop peu de soutien. Les expériences et documentations de l'OSAR dans le cadre de la première période de rapport du « Dublin Returnee Monitoring Project » (DRMP)⁵⁴ montrent que, même dans les cas où les autorités italiennes ont donné des assurances individuelles sur les conditions d'accueil de familles selon l'arrêt Tarakhel⁵⁵ de la CourEDH, l'accueil réservé aux personnes requérantes d'asile transférées n'a pas toujours correspondu à ces assurances. Ces personnes – pour autant qu'elles le soient – sont fréquemment hébergées dans de grands centres collectifs qui sont inadaptés aux personnes vulnérables et qui ne tiennent pas compte de leurs besoins particuliers.

Le 12 décembre 2018, l'OSAR a publié le deuxième rapport du projet. Dans la deuxième période de rapport, en plus de la situation des familles, celle des personnes vulnérables transférées en Italie dans le cadre d'une procédure Dublin a aussi été documentée sur une durée plus longue. Le deuxième rapport relève que des personnes vulnérables transférées n'ont trouvé en Italie qu'insuffisamment ou avec retard accès à un hébergement et à des soins qui leur ont même été parfois refusés.⁵⁶ La deuxième période de rapport a pris fin avant que les effets de la nouvelle loi Salvini aient pu être observés et documentés. Le projet continue en 2019.⁵⁷

Au sujet des transferts à Milan, la Dr. Ilaria Sommaruga rapporte que la grande majorité des personnes de retour dans le cadre de Dublin ne reçoit pas d'informations des autorités italiennes après le transfert et que ces dernières se bornent à les prier de quitter l'aéroport et de s'annoncer dans les trois jours à la Questura de Varese. Après cette démarche, les personnes transférées reçoivent un premier rendez-vous pour le dépôt officiel de leur demande d'asile, normalement quelques semaines plus tard. Le délai peut toutefois varier en fonction de la pratique et des disponibilités de chaque Questura. Lors du deuxième rendez-vous, le formulaire C3 est rempli. En général, la personne requérante d'asile n'obtient qu'ensuite le droit d'accès au système d'accueil. L'organisation NAGA entend tous les jours parler de personnes s'étant présentées à la Questura de Milan pour l'enregistrement de leur demande d'asile et s'étant fait renvoyer en se faisant inviter par exemple à revenir un autre

⁵¹ De début à fin 2017, le nombre de procédures pendantes est passé de 105'000 à plus de 150'000 : www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20The%20Italian%20Magnet%20-%202013%20March%202018.pdf, consulté le 5 mai 2019.

⁵² www.borderlinesicilia.org/de/des-integration/, consulté le 5 mai 2019.

⁵³ Dr. Ilaria Sommaruga, consultante juridique CSD – diaconie de Valdese, Milan, prise de position au sujet des conditions d'accueil en Italie, 6 mai 2019 (traduction de l'OSAR).

⁵⁴ www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html.

⁵⁵ CourEDH, Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12, 14 novembre 2014.

⁵⁶ www.osar.ch/assets/herkunftslander/dublin/italien/monitoringsrapport-2018.pdf.

⁵⁷ Autres informations sous www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html

jour ou à apporter une attestation de domicile, sans que leur demande d'asile ne soit enregistrée.⁵⁸

« Selon la [nouvelle] loi, les personnes requérantes d'asile de retour ne peuvent plus être hébergées que dans des CAS, ce qui signifie qu'il n'y a plus d'aide à l'intégration ni de soutien pour les personnes ayant particulièrement besoin de protection (familles, femmes seules (avec enfants), malades, ...). Il n'y a pas de cours d'italien, pas d'encadrement psychologique, que des soins médicaux réduits au minimum et pas de médiation linguistique. L'assistance sociale est réduite au minimum de sorte que les personnes hébergées sont le plus souvent livrées à elles-mêmes en tout cas la nuit – une situation qui n'est pas rarement dangereuse car la méconnaissance de la langue empêche ces personnes par exemple de signaler une urgence médicale ».⁵⁹

3.1.2 Perte du droit à l'hébergement

Sur la perte du droit à l'hébergement, les règles du décret 142/2015 restent valables : si une personne quitte le centre sans annoncer son départ, elle est réputée partir volontairement et elle perd son droit à l'hébergement.⁶⁰

Ainsi, il y a deux possibilités pour les personnes de retour dans le cadre de Dublin :

- La personne a déjà déposé une demande d'asile en Italie et a continué son voyage avant la fin de la procédure : « si la personne a déjà été hébergée dans un centre tel qu'un CAS ou un centre du SPRAR et l'a quitté sans permission, elle n'a plus de droit à un hébergement en cas de retour et doit solliciter des institutions de bienfaisance de l'Eglise ou de la commune ou aller dans un autre abri. Ces lieux d'hébergement, comme tous ceux qui sont limités à de brèves périodes, ne sont pas en mesure de garantir une qualité et une continuité de vie, mais servent uniquement à fournir un toit ».⁶¹
- La personne n'avait pas déposé une demande d'asile en Italie avant de poursuivre sa route : « lors du retour, une demande d'asile est déposée, ce qui donne à la personne un droit à un hébergement. Comme la démarche s'étend souvent sur des semaines, la personne se retrouve souvent sans abri jusqu'au dépôt définitif de la demande d'asile ».⁶²

« [...] si une décision de révocation a été prononcée par l'autorité contre la personne s'étant éloignée du centre d'hébergement, celle-ci, lorsqu'elle est de retour, n'obtient plus d'accès à un lieu hébergement. Cette interdiction ne peut être levée qu'avec une très bonne motivation. La loi 142/2015 reste aussi en vigueur avec la nouvelle loi sur la sécurité et le problème des révocations demeure existant. Lorsqu'une personne perd l'hébergement, elle perd aussi naturellement les autres composantes de la prise en charge ».⁶³

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

⁶⁰ Décret 142/2015 du 18 août 2015, art. 13, respectivement 23 ; voir à ce sujet également le rapport de l'OSAR d'août 2016 sur les conditions d'accueil en Italie et la situation des personnes requérantes d'asile et les personnes à protéger, en partie les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin, p. 28 s.

⁶¹ borderline-europe, op. cit..

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

« Le fait de quitter les centres d'accueil sans permission est aussi utilisé comme motif de retrait de l'accès au système de l'asile de sorte que les personnes transférées en Italie dans le cadre de Dublin sont en général empêchées de retourner dans les centres d'accueil ».⁶⁴

3.2 Accès aux soins médicaux et psychiatriques

En vertu du droit de l'UE, les personnes requérantes d'asile vulnérables ont le droit d'être traitées avec un soin particulier.⁶⁵ Il s'agit aussi des personnes ayant un trouble psychique et de celles ayant souffert de la torture et d'autres formes graves de violence psychique ou physique. « Dans le cadre de la nouvelle réglementation introduite dans le décret Salvini, les besoins et conditions individuels des personnes requérantes d'asile ne sont toutefois pas pris en considération car le nouveau *capitolato* ne prévoit aucun moyen permettant de maîtriser des problèmes psychiques et sanitaires spécifiques ».⁶⁶

Selon le droit italien, les personnes requérantes d'asile, tout comme les personnes migrantes au séjour irrégulier, ont accès aux soins d'urgence et aux traitements vitaux.⁶⁷ En ce qui concerne l'accès aux soins courants (SSN, *Sistema Sanitario Nazionale*), le ministre de l'intérieur a répondu aux questions posées on line à propos de la loi Salvini que rien n'a changé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.⁶⁸ Le ministère de l'intérieur souligne que « les nouvelles dispositions, comme par le passé, autorisent l'accès aux prestations de service qui sont fournies sur le territoire, y compris aux soins, au domicile indiqué dans l'attestation de séjour ».

Cela signifie que, dans la pratique, le droit à une aide médicale n'est donné qu'au moment de l'enregistrement de la demande d'asile à la Questura. Mais cela signifie aussi que le retard dans l'accès aux soins médicaux reflète le retard dans l'enregistrement de la demande d'asile, qui peut être de plusieurs mois dans certaines régions.⁶⁹ Un accès facile aux soins médicaux n'est dès lors pas garanti.⁷⁰ Cela est particulièrement problématique pour les personnes requérantes d'asile en traitement, dont l'état de santé s'aggraverait en cas d'interruption de ce traitement.

Une inscription dans le SSN ne garantit en outre pas encore des soins appropriés pour les personnes requérantes d'asile. Elle ne donne qu'un droit d'accès à un médecin de famille (pour les adultes) et, sur délégation de ce médecin, à un spécialiste. C'est pourquoi, il est important que le médecin de premier recours et la personne requérante d'asile puissent

⁶⁴ Dr. Ilaria Sommaruga, op. cit.

⁶⁵ Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, art. 2(k) : « demandeur ayant des besoins particuliers en matière d'accueil : toute personne vulnérable conformément à l'art. 21, ayant besoin de garanties particulières pour bénéficier des droits et remplir les obligations prévus dans la présente directive », et art. 21. « ...personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ». ¶

⁶⁶ Lorenzo Vianelli, ASYFAIR, Université d'Exeter, Prise de position sur les modifications les plus récentes intervenues dans le système de l'asile, 6 mai 2019.

⁶⁷ Art. 35, Legislative Decree no 286/1998 « Consolidated Act on provisions concerning the Immigration regulations and foreign national conditions norms ».

⁶⁸ www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_immigrazione_e_sicurezza_definitivo.pdf, p. 30.

⁶⁹ AIDA Country Report Italy, Update 2018, p. 104.

⁷⁰ Dans ce sens aussi, arrêt D-1214/2019 du TAF du 1^{er} avril 2019.

communiquer efficacement pour qu'un diagnostic soit possible. Toutefois, d'une part les médecins italiens ne parlent pour la plupart que leur langue et il n'y a guère d'interprètes ou de médiateurs culturels à disposition (ce problème est aggravé par les coupes budgétaires dans le système de l'accueil, explications ci-après). D'autre part, les soins spécialisés ne sont gratuits que si la personne est libérée du paiement d'une partie du traitement. Tel n'est le cas que si la personne est considérée comme sans travail ou ne gagne qu'un faible revenu.⁷¹ Certaines provinces italiennes considèrent après quelque temps les personnes requérantes d'asile (le temps pendant lequel elles sont exclues du marché du travail, c'est-à-dire les deux premiers mois suivant le dépôt de la demande d'asile) comme des personnes « inactives » (et non pas chômeuses), ce qui signifie qu'elles doivent participer aux frais d'un traitement médical. Pour prouver qu'elle n'a qu'un revenu faible, la personne a besoin d'une attestation du centre local d'assistance fiscale, ce qui s'avère toutefois souvent impossible à obtenir, car de tels documents ne sont en principe délivrés qu'aux personnes établies.⁷² L'accès aux soins pour les personnes requérantes d'asile en dehors des centres d'accueil est donc lié à de grands obstacles administratifs et s'avère problématique.

L'offre de soins médicaux dans les centres d'accueil était déjà problématique auparavant, mais s'est fortement aggravée avec le nouveau *capitolato* (voir chapitre 2.1.7). Dans bien des cas, les « soins médicaux » d'avant l'entrée de la nouvelle loi et de la nouvelle procédure d'adjudication consistaient en fait le plus souvent en la remise de cachets d'aspirine indépendamment des maux dont se plaignait la personne. Les expériences faites par les personnes requérantes d'asile de retour en Italie dans le cadre de Dublin et relatées par l'OSAR et le Danish Refugee Council dans leur rapport « Mutual Trust is still not enough » montrent qu'il s'agit d'une pratique répandue dans les centres d'accueil de toute l'Italie.⁷³ Le nouveau rapport d'AIDA (2018) sur l'Italie donne aussi quelques exemples à ce sujet :

- « Sant'Anna, Crotone, Calabre. LasciateCIEntrare a visité le centre le 28 octobre 2018. Le centre se trouve dans une ancienne base aérienne militaire au bord d'une autoroute [...] A l'intérieur du centre, deux grandes remises servent à l'identification des personnes nouvellement arrivées. La délégation a rapporté que le secteur réservé aux familles est certes séparé de celui prévu pour les seuls hommes mais qu'il n'y a pas de portes pouvant se fermer à clé et que les salles de bain sont utilisées en commun. Les résidents ont fait état de la présence de nombreux enfants non accompagnés mais la direction du centre a déclaré qu'ils étaient accompagnés. Les personnes requérantes d'asile ont également dit n'obtenir que des calmants chaque fois qu'elles se rendaient à l'infirmerie ». ⁷⁴

Sant' Anna est un CARA, un centre d'accueil ordinaire de premier niveau. Selon le décret italien sur l'accueil, les prestations de service garanties dans les centres d'accueil temporaires hors planification (CAS) sont les mêmes que dans les centres ordinaires. Au sujet des conditions offertes dans les CAS, le rapport d'AIDA a constaté ce qui suit :

- « Roggiano Gravina, Cosenza, Calabre. LasciateCIEntrare a visité le CAS trois fois en 2017. Les résidents ont déclaré ne pas avoir reçu de carte sanitaire et recevoir le même médicament à chaque fois qu'ils font valoir un problème de santé ». ⁷⁵

Les nouvelles coupes budgétaires entraîneront une péjoration persistante de la dispense de soins médicaux aux personnes requérantes d'asile dans les centres d'accueil italiens.

⁷¹ AIDA Country Report Italy, Update 2018, p. 104-105.

⁷² Idem, p. 106.

⁷³ www.osar.ch/assets/herkunftslander/dublin/italien/monitoreringsrapport-2018.pdf.

⁷⁴ AIDA Country Report Italy, Update 2018, p. 97.

⁷⁵ Idem, p. 99.

Le *capitolato* a été analysé de manière approfondie par la coopérative « In Migrazione ».⁷⁶ Cette analyse montre quels effets aura concrètement la réduction de la contribution étatique sur le niveau des soins dans les petits, moyens et grands centres d'accueil d'urgence (CAS)⁷⁷. Dans les centres comportant jusqu'à 50 places, il est prévu une présence d'un travailleur social seulement six heures par semaine. Chaque personne pourra ainsi disposer de ce service en moyenne 28,8 minutes par mois (contre 86,4 minutes précédemment). Plus le CAS est grand, plus ce temps diminue. Dans les institutions comptant jusqu'à 150 places, le temps moyen est de 12,8 minutes par personne et par mois.

En ce qui concerne la **santé**, on observe un **grave démantèlement** des prestations minimales nécessaires. Dans les centres d'accueil comptant jusqu'à 50 places, seules quatre heures d'encadrement médical sont désormais garanties par personne et par année, alors qu'il est prévu qu'il n'y ait plus de personnel soignant dans les centres. Dans les grands centres (jusqu'à 300 places), la présence d'un médecin sera limitée à seulement 24 heures par semaine (précédemment, elle était prévue 24 heures sur 24).

L'**aide psychologique/psychiatrique** a aussi **très fortement diminué**. Les centres prévoient de ne plus proposer d'aide par des psychologues/psychiatres internes.

La **réduction** touche également l'**assistance sociale** qui se limitera à six heures par semaine dans les centres comptant jusqu'à 50 places (7,2 minutes par personne et par semaine) et à 24 heures par semaine dans les centres comportant jusqu'à 300 places (4,8 minutes par personne et par semaine).

Dans le cadre du nouveau *capitolato*, des premières procédures d'adjudication ont été ouvertes car les contrats prennent fin pour beaucoup de CAS. L'appel d'offres de la préfecture de Milan en février 2019 a été critiqué par le vice-président de l'ASGI⁷⁸ sur divers points.⁷⁹ Il s'offusque notamment du fait que le *capitolato* ne parle que d'une façon générale des personnes requérantes d'asile sans distinguer les personnes vulnérables des personnes non vulnérables. Il n'est pas prévu de prestations de service spécifiques pour les personnes âgées, les enfants, les victimes de la traite des êtres humains, etc.

D'autres organisations relèvent que le *capitolato* ne prévoit pas de soutien psychologique ou psychiatrique dans les centres d'accueil, alors qu'il le fait dans les centres en vue du retour : psychologues et psychiatres travaillent là où, pour le 99% des cas, les personnes se trouvent après avoir reçu une décision négative sur l'asile et devraient quitter l'Italie. Dans les centres d'accueil, pour personnes requérantes d'asile, aucune prestation de nature psychologique ou psychiatrique n'est toutefois prévue.⁸⁰

« Les titulaires statutaires d'un titre de protection internationale n'ont accès aux soins médicaux qu'après s'être fait enregistrer dans la commune (auprès de l'office de la population). Mais ces personnes ont souvent besoin de l'aide d'associations ou d'avocat-e-s

⁷⁶ www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf, consulté le 14 mars 2019.

⁷⁷ Presque 90 % des personnes requérantes d'asile sont hébergées dans les CAS. L'analyse de la coopérative « In Migrazione » se limite aux effets du nouveau *capitolato* sur la prise en charge dans les CAS, mais s'applique aussi aux autres centres directement gérés par l'Etat mais soumis au même *capitolato*.

⁷⁸ *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione*.

⁷⁹ www.vita.it/it/article/2019/02/13/accoglienza-nei-nuovi-bandi-via-psicologi-e-trasporti-tagliati/150670/, et www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/620425/Accoglienza-nei-nuovi-bandi-21-euro-a-migrante-Via-psicologi-trasporti-tagliati?UA-11580724-2, tous deux consultés le 14 mars 2019.

⁸⁰ www.linkiesta.it/it/article/2019/02/14/migranti-ora-il-business-si-chiama-detenzione-e-rimpatrio-e-a-fare-i-s/41082/, consulté le 14 mars 2019.

pour exercer leurs droits. Depuis la nouvelle loi, elles se voient aussi souvent refuser l'enregistrement dans les communes parce que l'office communal compétent ne fait pas la différence entre les personnes ayant le droit d'être enrégistrées et celles ne l'ayant pas ».⁸¹

4 Jurisprudence internationale et nationale actuelle

4.1 Décisions du Comité de l'ONU contre la torture contre la Suisse

En août 2018, le Comité de l'ONU contre la torture (CAT) a rendu une décision⁸² dans le cas d'un requérant d'asile d'Erythrée. Pendant des années, l'homme avait été torturé, maltraité et emprisonné pour des motifs politiques dans son pays. Il est arrivé en Suisse en 2015 par l'Italie et y a demandé l'asile. Malgré des rapports médicaux attestant de la nécessité d'un traitement médical, son transfert en Italie a été ordonné par le SEM avec l'aval ultérieur du TAF. L'homme a été transféré en Italie mais n'y a trouvé ni soutien ni hébergement. Il est revenu en Suisse et a déposé une nouvelle demande d'asile. Il n'a pas non plus été entré en matière sur cette nouvelle demande. Un recours au CAT a été déposé en avril 2016 avec pour motivation qu'il était hautement vraisemblable qu'une nouvelle fois, l'homme n'aurait pas accès en Italie à un traitement spécialisé au sens de la Convention de l'ONU contre la torture⁸³.

Le CAT a admis les arguments du recours en août 2018 et a retenu qu'un transfert en Italie serait contraire aux articles 3 et 16 de la Convention contre la torture (violation du principe de *non-refoulement*).

Une autre décision du CAT a suivi en décembre 2018 au sujet d'une victime de la torture de nationalité éthiopienne dont la qualité de réfugié avait été reconnue en Italie mais qui n'y avait trouvé aucun encadrement spécialisé adéquat malgré son statut.⁸⁴ En effet, pendant les trois ans vécus dans la rue à Grosseto, il s'est constamment vu refuser les soins nécessaires dans l'hôpital local car il ne pouvait pas établir l'existence d'un domicile. En 2012, il s'est rendu en Norvège et y a présenté une nouvelle demande d'asile. Après un traitement médical intensif dans ce pays, il a ensuite été transféré en Italie, les autorités norvégiennes ayant demandé des assurances aux italiennes pour une prise en charge adaptée. A son arrivée à Rome, il a toutefois été à nouveau envoyé à Grosseto où, malgré les assurances données, il n'a reçu aucun traitement. C'est pourquoi, il s'est rendu en Suisse et a une fois encore demandé l'asile. A son arrivée, il a bénéficié d'une prise en charge médicale intensive. Toutefois, malgré des rapports médicaux attestant de sa fragilité physique et psychique, le SEM en 2014, puis le TAF en 2016 ont prononcé une non-entrée en matière basée sur Dublin. Pour le motif que l'Italie disposerait d'une infrastructure médicale suffisante pour une prise en charge appropriée. Un recours a été déposé auprès du CAT.

⁸¹ *borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung*, 3 mai .2019.

⁸² [A.N. v. Switzerland](#), Communication No. 742/2016, 3 août 2018.

⁸³ Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105), en particulier art. 14.

⁸⁴ [A.H. v. Switzerland](#), Communication No 758/2016, 6 décembre 2018.

Le CAT a considéré que les autorités suisses avaient enfreint leur devoir de diligence en se bornant à invoquer la disposition de l'Italie à reprendre la personne ainsi que l'existence de voies de droit en Italie au cas où les conditions d'accueil lui revenant lui seraient refusées. Un transfert en Italie constituerait une violation de l'art. 3 de la Convention contre la torture.

Les deux décisions du CAT confirment les constatations de l'OSAR qui relève depuis des années les défaillances du soutien aux personnes vulnérables en Italie. Cela concerne non seulement les personnes encore en procédure d'asile, mais aussi celles qui ont obtenu un statut de protection en Italie.

4.2 Jurisprudence du Tribunal administratif fédéral suisse

4.2.1 Arrêts positifs de 2019

En 2019, le TAF a rendu une série d'arrêts reconnaissant que les bases juridiques concernant les conditions d'accueil en Italie se sont grandement modifiées et que les décisions Dublin du SEM se basent sur des suppositions qui ne tiennent pas compte de façon appropriée de ces modifications.

- Dans le cas d'une femme seule, enceinte, avec un enfant, le TAF a annulé, le 15 avril 2019, une décision de non-entrée en matière rendue par le SEM dans le cadre de Dublin et a renvoyé la cause au SEM. La femme et son enfant avaient un statut humanitaire en Italie, valable jusqu'en 2019. Toutefois, la femme s'est vu retirer cette autorisation en automne 2018 sans obtenir un document de remplacement. Elle a en outre été violée pendant son séjour en Italie et était enceinte de trois mois quand elle est arrivée en Suisse. Le TAF a retenu que le SEM devrait exiger des autorités italiennes qu'elles présentent des assurances concrètes d'un accueil approprié car les assurances générales ne suffisent pas compte tenu de la situation actuelle en Italie.⁸⁵
- Le 1^{er} avril 2019, le TAF a jugé, dans le cas d'une requérante d'asile avec enfants, que le SEM n'avait pas examiné avec suffisamment d'attention s'il existait des circonstances exigeant une entrée en matière de la Suisse elle-même. La femme et ses enfants avaient déjà précédemment fait l'objet d'un transfert de Suisse en Italie. Malgré les assurances données par l'Italie, elle n'avait, après le transfert, pas eu accès à une prise en charge médicale adéquate. Le 8 février 2019, le SEM a obtenu des autorités italiennes la confirmation qu'après le transfert, la famille serait accueillie en tant que famille nucléaire dans un foyer en un lieu déterminé en Italie. Le SEM prétend qu'il s'agit-là d'assurances au sens de l'arrêt Tarakhel. En revanche, le TAF retient que le SEM a affirmé dans des formulations du style de considérants préredigés et insignifiantes qu'en l'espèce, il n'y aurait pas d'indices fondés qu'après un retour en Italie, les recourantes pourraient se retrouver dans une détresse existentielle. Le TAF ajoute que le SEM laisse entièrement de côté le fait qu'en l'espèce, des indices concrets font penser que l'hébergement attribué n'est pas un hébergement adapté aux familles dans le sens d'un projet du SPRAR et que l'accès aux soins médicaux nécessaires n'est pas garanti. Le recours est admis et la cause est renvoyée au SEM.⁸⁶

⁸⁵ TAF, arrêt D-1689/2019 du 15 avril 2019.

⁸⁶ TAF, arrêt D-1214/2019 du 1^{er} avril 2019.

- Dans un arrêt du 13 mars 2019, le TAF a admis un recours dirigé contre une décision de non-entrée en matière du SEM et lui a renvoyé la cause d'un homme malade. L'homme séropositif avait déjà été transféré en Italie en août 2018. Comme il n'avait pas déposé de demande d'asile après ce transfert, il avait reçu l'ordre des autorités italiennes de quitter immédiatement le pays. Il n'avait alors aucun droit à un hébergement ni à un accès au système de la santé bien qu'il ait eu besoin d'un traitement régulier en raison de son virus du SIDA et de ses problèmes psychiques. Dans sa décision, le SEM n'a pas tenu suffisamment compte de la question de l'accès aux soins médicaux suite à la loi Salvini.⁸⁷
- Le TAF a jugé le 6 mars 2019 que le SEM ne pouvait pas transférer en Italie un homme du Camérout sans avoir entrepris préalablement une évaluation détaillée sur la base de preuves concrètes pour savoir si cette personne aurait accès à des prestations médicales efficaces en Italie. Le SEM est invité à examiner si l'art. 17 du Règlement Dublin III doit s'appliquer. Le recours a été admis et la cause a été renvoyée au SEM.⁸⁸
- Le 4 mars, le TAF a admis un recours contre une décision Dublin dans le cas d'une famille du Nigeria qui était au bénéfice d'un permis de séjour humanitaire (*Permesso di Soggiorno per Motivi Umanitari*) n'ayant pas pu être prolongé en raison de la loi Salvini. Le SEM n'a pas sollicité des assurances au sens de l'arrêt Tarakhel. La cause a été renvoyée au SEM.⁸⁹

4.2.2 Arrêts négatifs de 2019

En 2019, le TAF a cependant aussi confirmé des décisions Dublin du SEM concernant l'Italie. Une évaluation des arguments avancés dans ces arrêts fait partie du chapitre 4.2.3 ci-après.

- Le 21 janvier 2019, le TAF a rejeté un recours contre une décision de non-entrée en matière concernant un requérant d'asile guinéen pour les motifs suivants : « selon les connaissances du Tribunal administratif fédéral à ce jour (voir à ce sujet en particulier l'arrêt E-6883/2016 toujours valable du 28 novembre 2016, consid. 6.1 avec autres références), les personnes de retour dans le cadre de Dublin et les personnes vulnérables sont cependant traitées de manière privilégiée par les autorités italiennes en ce qui concerne l'hébergement [...] L'opinion de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés⁹⁰ et les plans non encore mis en œuvre du gouvernement italien ne sont actuellement pas propres à entraîner une quelconque modification de la jurisprudence constante ». ⁹¹
- Dans un arrêt du 18 février 2019, qui concernait une personne affirmant avoir été victime de la torture et ayant plusieurs fois suivi un traitement médical pendant son séjour en Suisse, le TAF a répété que les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin peuvent compter sur un traitement meilleur que les autres personnes requérantes d'asile. En outre, le TAF a mis en doute la qualité de victime de la torture du recourant et n'a dès lors vu aucune nécessité d'examiner plus avant le défaut de conditions d'accueil adéquates en Italie à la lumière des décisions du CAT (voir chapitre 4.1).⁹²

⁸⁷ TAF, arrêt D-7170/2018 du 13 mars 2019.

⁸⁸ TAF, arrêt D-835/2019 du 6 mars 2019.

⁸⁹ TAF, arrêt E-857/2019 du 4 mars 2019.

⁹⁰ Dans son recours, le recourant se référait à la notice de l'OSAR du 12 novembre 2018 sur l'Italie.

⁹¹ TAF, arrêt E-253/2019 du 21 janvier 2019 (citation tirée du consid. 5 ; même formulation dans TAF, arrêt E-1021/2019 du 14 mars 2019).

⁹² TAF, arrêt F-663/2019 du 18 février 2019.

- Dans un arrêt du 3 avril 2019, le TAF s'est à nouveau référé à son arrêt E-6883/2016 du 28 novembre 2016 dans lequel il avait soutenu l'opinion que les personnes transférées en Italie en application du Règlement Dublin y sont traitées de manière privilégiée.⁹³

4.2.3 Evaluation de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral

Pour l'OSAR, il est difficile de comprendre sur quelles informations le tribunal se base pour affirmer que les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin bénéficieraient d'un traitement privilégié de la part des autorités italiennes. Selon les informations concordantes dont dispose l'OSAR, ces personnes sont au contraire, dès leur arrivée en Italie, traitées de la même manière que les autres personnes requérantes d'asile dans ce pays.

Les cas documentés par l'OSAR concernant des personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin montrent que celles-ci n'ont souvent aucun accès direct à des lieux d'hébergement ni à des conditions d'accueil adéquates.⁹⁴

Un passage de la prise de position de borderline-europe se réfère à une autre affirmation du TAF : « concernant l'affirmation du Tribunal administratif fédéral suisse, selon laquelle l'évaluation de possibles répercussions du décret Salvini sur certaines catégories de personnes requérantes d'asile ne pourrait pas encore être faite dans l'analyse de la situation en Italie : de très nombreuses sociétés exploitant des centres saisissent les tribunaux administratifs italiens et attaquent les nouvelles réglementations. De même, quelques régions italiennes ont agi contre le décret Salvini sur la sécurité. L'affirmation qu'il ne serait pas encore possible d'évaluer la situation ne saurait donc être confirmée car il est entre-temps devenu plus que clair que l'hébergement habituel ne correspond pas aux normes de besoin applicables avant tout aux personnes vulnérables ».⁹⁵

Au sujet de la mise en œuvre des plans du gouvernement italien,⁹⁶ l'OSAR retient que ceux-ci sont largement connus : les durcissements annoncés par le nouveau gouvernement dans le système italien de l'asile ont été empoignés peu après l'entrée en fonction de Matteo Salvini. Le décret Salvini est déjà entré en vigueur le 5 octobre 2018. Le cadre pour la procédure d'adjudication applicable aux CAS a déjà été publié en même temps que le décret Salvini. La lettre de l'unité Dublin italienne à toutes les autres unités Dublin européennes, leur communiquant que, selon le décret Salvini, toutes les personnes requérantes d'asile à l'exception des RMNA seraient hébergées dans les grands centres collectifs (CDA ou CARA) ou dans les centres d'accueil d'urgence (CAS) et que l'accès aux centres du SPRAR/SIPROIMI serait réservé à l'avenir aux seules personnes au bénéfice d'un statut de protection internationale et aux RMNA, a été envoyée le 9 janvier 2019.

⁹³ TAF, arrêt E-1489/2019 du 3 avril 2019.

⁹⁴ « Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy », OSAR/DRC, Berne/Copenhague 9 février 2017, et « Mutual trust still not enough: The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation », OSAR/DRC, Berne/Copenhague, 12 décembre 2018.

⁹⁵ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3 mai 2019.

⁹⁶ TAF, arrêt E-253/2019 du 21 janvier 2019 (citation tirée du consid. 5 ; même formulation dans TAF, E-1021/2019 du 14 mars 2019.

Des difficultés se sont présentées lors de retours en Italie dans d'autres cas que ceux suivis par l'OSAR. Dans le rapport d'AIDA 2017,⁹⁷ il y a plusieurs références à la détresse de personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin. Ce rapport mentionne par exemple que l'organisation Médecins Sans Frontières (MSF) a fait état d'une augmentation de la proportion des personnes de retour dans le cadre de Dublin parmi les migrant-e-s sans abri qu'elle a secourus à Rome en 2017.⁹⁸ « Le principal problème auquel sont confrontées les personnes de retour dans le cadre de Dublin après leur transfert en Italie concerne les conditions d'accueil et les obstacles qu'elles peuvent rencontrer pour accéder à la procédure d'asile ».⁹⁹

En ce qui concerne les victimes de la torture, le rapport d'AIDA relève qu'elles ne sont pas identifiées à temps par les autorités.¹⁰⁰ Elles ne sont en règle générale reconnues comme telles que dans une phase ultérieure, ce qui a pour effet que leur vulnérabilité et leurs besoins spécifiques ne sont qu'insuffisamment pris en considération. Les transferts Dublin de personnes requérantes d'asile dont l'état de santé éveille la suspicion de torture sont donc extrêmement sujets à caution car l'Italie ne leur offre pas un encadrement approprié, comme le confirme aussi le CAT.

Les personnes de retour en Italie dans le cadre de Dublin sont traitées de la même manière que les personnes requérantes d'asile nouvellement arrivées dans ce pays. Elles sont au mieux hébergées dans de grands centres collectifs et n'ont pas droit à être hébergées dans un centre du SPRAR. Les conditions d'accueil dans ces centres collectifs se sont considérablement amoindries depuis les changements introduits par la loi Salvini et le nouveau *capitolato*.

4.3 Jurisprudence de certains pays européens

Déjà avant l'entrée en vigueur du décret Salvini, les tribunaux de certains pays membres de l'UE ont admis des recours contre des transferts en Italie et renvoyé les causes aux autorités de première instance voire directement ordonné l'ouverture de la procédure d'asile dans leur pays.¹⁰¹ La situation des personnes requérantes d'asile en Italie a une nouvelle fois nettement empiré après le changement de gouvernement du printemps 2018 et en particulier depuis l'entrée en vigueur du décret Salvini.

4.3.1 Allemagne

- Le 2 avril 2019, le Tribunal administratif de Berlin a retenu qu'il existait des doutes sur le point de savoir si le transfert Dublin d'un requérant malade vers l'Italie ne serait pas contraire à l'art. 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (semblable à l'art. 3 CEDH) et a ainsi ordonné la suspension du transfert.¹⁰² Le tribunal relève que bien que

⁹⁷ AIDA Country Report Italy, Update 2017, www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2017update.pdf, consulté le 3 mai 2019.

⁹⁸ AIDA Country Report Italy, Update 2017, p. 14 (traduction de l'OSAR).

⁹⁹ Idem, p. 48.

¹⁰⁰ AIDA Country Report Italy, Update 2017, p. 34, et AIDA Country Report Italy, Update 2018, p. 38.

¹⁰¹ Arrêt du Tribunal administratif de Düsseldorf du 2 octobre 2018, réf. 29 L 2445/18.A ; Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, Numéro [41401](#) du rôle, 3 août 2018 ; arrêt du Tribunal supérieur (Chambre de l'immigration et de l'asile), Londres, Royaume Uni, mai 2018, www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2018/429.html, consulté le 8 janvier 2019 ; Tribunal administratif de Paris, No. [1807362/8](#), arrêt du 25 juin 2018 ; Tribunal administratif de Melun, Nos. [1807266 et 1807354](#), arrêt du 18 septembre 2018.

¹⁰² Arrêt 32 L52.19 A.

« le droit à un traitement médical en Italie [existe] formellement dès l'enregistrement d'une demande d'asile, les personnes requérantes d'asile doivent en pratique encore se faire enregistrer au service national italien de la santé et n'ont qu'ensuite un accès effectif aux soins médicaux. L'enregistrement peut à son tour prendre plusieurs mois [...]. En attendant cette mesure, les personnes requérantes d'asile concernées n'ont accès qu'aux prestations médicales de base comme par exemple une prise de charge d'urgence ».

- Dans le cas d'une requérante d'asile enceinte d'origine nigériane, le Tribunal administratif de Würzburg a jugé le 17 janvier 2019 qu'en raison du décret Salvini, il n'y avait, en Italie, aucune institution adaptée aux besoins de cette femme.¹⁰³ « ... de l'avis du tribunal, une violation de l'art. 3 CEDH au détriment de la requérante ne peut être exclue que si l'intimée obtient avant le transfert en Italie une garantie individuelle des autorités italiennes comme quoi la requérante aura une place sûre dans un lieu d'hébergement garantissant une prise en charge spéciale pour femmes enceintes, ce qui ne peut être garanti que dans des centres du SPRAR. [...] En l'espèce, au moment de la décision judiciaire, une telle assurance de l'Italie, qui soit concrète et adaptée au cas particulier, fait défaut ».
- Dans un arrêt du 19 décembre 2018,¹⁰⁴ le Tribunal administratif de Düsseldorf a considéré, dans une procédure en référé concernant une famille avec deux enfants, que « les changements actuels dans le système italien de l'asile [...] font présager d'une aggravation de la situation des familles en Italie. Le décret [Salvini], approuvé entre-temps aussi bien par le Sénat italien que par la Chambre des députés de ce pays, prévoit selon un rapport qu'à partir du 5 octobre 2018, les personnes requérantes d'asile et celles au bénéfice d'un permis humanitaire sont exclues de l'accueil dans le système du SPRA ; cette exclusion s'étend aussi aux personnes ayant besoin d'une protection particulière [...]. Certes, l'Italie a écrit dans une lettre du 14 novembre 2018 que les requérants seront hébergés conformément à la Circulaire du 8 juin 2015. Dans cette circulaire, les autorités italiennes ont donné une assurance générale, vis-à-vis de la Commission européenne, d'un hébergement des familles avec enfants mineurs, qui soit adapté à l'âge des enfants. Cette assurance a été émise sous la forme d'une liste de projets d'accueil du SPRAR [...]. Au vu des changements actuels du système italien de l'asile [...], il faut cependant douter que les autorités italiennes se sentent encore liées par cette assurance générale et qu'elles hébergeraient les requérants dans des conditions adaptées aux familles ».
- Dans le cas d'une femme avec deux enfants de 15 et 16 ans, tous trois déjà au bénéfice d'une protection internationale en Italie, le Tribunal administratif de Meiningen a jugé en date du 13 novembre 2018¹⁰⁵ qu'il y avait des « indices suffisants que les conditions d'accueil en Italie présentent des défaillances systémiques entraînant le danger d'un traitement inhumain, au sens de l'art. 3 CEDH, menaçant les requérants s'ils étaient transférés en Italie. [...] Il y a donc de sérieux motifs de penser qu'en raison des conditions de vie en Italie, des personnes auxquelles une protection internationale a déjà été accordée en Italie et qui dépendent entièrement de l'aide étatique risqueraient très vraisemblablement, en cas de transfert en Italie, d'y être exposées à un traitement

¹⁰³ Arrêt W 10 E 19.50027, considérant semblable du même tribunal dans l'arrêt W 10 K 18.50484 du 11 janvier 2019.

¹⁰⁴ Arrêt [29 L 3504/18.A.](#)

¹⁰⁵ Arrêt 2 E 1439/18 Me.

inhumain ou dégradant au sens de l'art. 3 CEDH, parce qu'elles seraient menacées de se retrouver sans abri pendant une longue période de durée imprévisible et de ne pas avoir dès lors un accès assuré à d'autres prestations nécessaires à l'existence humaine, en particulier la nourriture ». L'effet suspensif du recours contre la décision Dublin a été ordonné.

- Le 29 novembre 2018, le Tribunal administratif d'Arnsberg¹⁰⁶ a aussi retenu « au vu des connaissances actuellement disponibles que l'Italie a décidé récemment de modifier fondamentalement sa pratique concernant l'accueil et l'hébergement des personnes requérantes d'asile non (encore) reconnues » et qu'après un examen sommaire, « il ne peut plus être admis actuellement avec la certitude requise que, sur la seule base des assurances déclarées générales données en 2015 par son ministère de l'intérieur, l'Italie veillera de manière suffisante à ce que les familles avec des enfants mineurs ou les femmes enceintes – comme ici la requérante – trouvent sans autre un hébergement adapté à leur besoin particulier de protection après l'exécution de leur transfert ». En conséquence, le tribunal juge que « tant que la Chambre ne dispose pas, à ce sujet, d'autres informations solides propres à dissiper l'incertitude actuellement reconnaissable sur les pratiques futures des autorités italiennes en matière d'accueil et d'hébergement et permettant de tirer une conclusion suffisamment sûre que les groupes de personnes vulnérables de retour en Italie obtiennent un hébergement et une prise en charge convenables conformes aux exigences susmentionnées posées par la jurisprudence de la CourEDH, l'octroi de l'effet suspensif à son recours est justifié eu égard au fait qu'il ne peut pas être exclu que la requérante soit exposée à un traitement inhumain ».

4.3.2 France

Le 15 octobre 2018, le Tribunal administratif de Pau¹⁰⁷ a admis un recours contre une décision de transfert Dublin en Italie. Il s'est basé sur de récents rapports de Médecins sans frontières, d'Amnesty International et de l'OHCHR sur l'accueil et les conditions de détention en Italie pour en conclure qu'il existerait, dans ce pays, des 'défaillances systémiques' dans la procédure d'asile et dans le système d'accueil, qui nuiraient avant tout à l'assistance médicale et à l'hébergement des personnes se trouvant en procédure d'asile. Un transfert en Italie exposerait la personne concernée au risque d'un traitement inhumain.

4.3.3 Pays-Bas

Le 18 octobre 2018, la Cour de justice de La Haye a admis deux recours contre le transfert Dublin de requérantes d'asile vulnérables en Italie.¹⁰⁸

Les deux arrêts concernent chacun une femme seule érythréenne (personnes vulnérables). Dans les deux cas, l'autorité de première instance voulait transférer les femmes en Italie parce que, selon le Règlement Dublin, c'était ce pays qui était responsable de mener la procédure d'asile. Les femmes avaient déjà, en été 2018, déposé des recours, qui avaient toutefois été rejetés. Les (nouveaux) recours étaient dirigés contre les décisions de refus sur les demandes multiples déposées.

¹⁰⁶ Arrêt [5 L 1831/18.A.](#)

¹⁰⁷ Arrêt 1802323.

¹⁰⁸ [ECLI:NL:RBDHA:2018:12421](#) et [ECLI:NL:RBDHA:2018:12420](#).

Dans leurs demandes multiples respectives, les femmes ont invoqué qu'avec le décret Salvini, leur prise en charge dans un centre du SPRAR ne pourrait pas être garantie et qu'elles seraient très vraisemblablement placées dans un CAS jusqu'à ce qu'elles obtiennent un titre de séjour.

La Cour de justice a décidé dans les deux cas que – même si le système italien de l'asile ne présentait pas de défaillances systémiques – les femmes ne sauraient être transférées car – en raison du décret Salvini – les conditions d'accueil définies par le droit de l'UE ne pourraient pas être garanties.

5 Conclusion

Sur la base de rapports d'ONG, de renseignements donnés par des personnes de contact en Italie, de médias internationaux et d'observations personnelles (comprenant la documentation de la situation de personnes transférées), l'OSAR admet l'existence d'une détérioration croissante de la situation des personnes requérantes d'asile et des titulaires d'un statut de protection en Italie.

Les personnes requérantes d'asile vulnérables – y compris celles qui sont transférées en Italie dans le cadre de Dublin – sont hébergées dans des centres d'accueil « normaux ». A la suite des nouvelles prescriptions applicables au système des adjudications publiques, les centres d'accueil de premier niveau (pour les personnes requérantes d'asile) doivent se débattre avec de considérables coupes budgétaires. Ces coupes entraînent une énorme réduction de personnel et une très forte diminution de l'encadrement des personnes requérantes d'asile. Le manque de personnel (spécialisé) dans le domaine médical et psychologique empêche aussi bien l'identification systématique des personnes vulnérables qu'un encadrement et un traitement appropriés à leur égard. L'accès à des soins médicaux et psychologiques adéquats selon les standards juridiques n'est pas garanti en Italie.

C'est pourquoi, l'OSAR est d'avis que les personnes requérantes d'asile vulnérables en particulier ne devraient pas être transférées en Italie car les conditions d'accueil offertes par ce pays ne correspondent pas aux standards minimaux juridiquement établis.

Entrée en vigueur le 5 octobre 2018 provisoirement sous la forme d'un décret et insérée le 1^{er} décembre 2018 dans la législation ordinaire italienne, la loi Salvini rend impossible aux autorités italiennes de donner des assurances concernant les conditions d'accueil pour les personnes requérantes d'asile dont le transfert en Italie est prévu dans le cadre du Règlement Dublin. En l'absence de telles assurances, le transfert de familles en Italie est contraire au droit.

Des questions concrètes peuvent être posées au Département juridique de l'OSAR ([Adriana Romer](#) ou [Margarite Zoetewij](#)).