

Conditions d'accueil en Italie

Évolutions actuelles

Complément au rapport sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin, janvier 2020

Berne/Palermo, le 10 juin 2021

Informations sur les auteures

Judith Gleitze a fondé *borderline-europe, Droits de l'Homme sans frontières e.V.* en 2007 et dirige l'antenne de Sicile depuis 2009.

Adriana Romer travaille depuis 2014 pour l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés en tant que juriste spécialisée en Europe. Elle est membre du comité de l'association faitière européenne ECRE (European Council on Refugees and Exiles) et coordinatrice ELENA pour la Suisse.

Impressum

Éditeur
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
Case postale, 3001 Berne
Tél. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-mail : info@fluechtlingshilfe.ch
Site Internet : www.fluechtlingshilfe.ch
Compte dons : CCP 30-1085-7

Versions linguistiques
Allemand, Français, Anglais

COPYRIGHT

© 2021 Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR), Berne
Copie et reproduction autorisées sous réserve de mentionner la source.

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	Système d'accueil	5
2.1	Modifications apportées par le décret Lamorgese	5
2.1.1	Système de premier accueil	5
2.1.2	Système de second accueil	7
2.1.3	Retrait du droit à l'hébergement et des prestations associées	8
2.2	Pandémie de Covid-19	9
3	Situation des requérant-e-s d'asile transférés vers l'Italie	10
3.1	Accès à la procédure d'asile	10
4	Titulaires d'un statut de protection en Italie	11
4.1	Hébergement	11
4.1.1	Projets SAI	11
4.1.2	Sans-abris	13
4.1.3	Hébergements communaux	13
4.1.4	Abris de nuit	13
4.2	Possibilités de gain	14
4.3	Prestations sociales	14
5	Autres changements	15
5.1	Statut de protection nationale.....	15
5.2	Inscription au registre de la population	15
5.3	Sauvetage en mer.....	16
6	Recommandations	17

1 Introduction

Le tollé suscité par l'ancien ministre de l'Intérieur italien Matteo Salvini est retombé, mais les conséquences de sa politique d'asile imprévoyante et misanthrope continuent à se faire sentir : début 2020, l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR) a exposé en détail dans un rapport exhaustif les terribles répercussions des changements apportés en octobre 2018 à la législation en matière d'asile. Entre-temps, quelques-unes de ces modifications ont déjà été corrigées sur le papier et parfois annulées par la sans parti Luciana Lamorgese qui a pris la succession de Matteo Salvini. Mais cela ne résout pas les problèmes qui existaient déjà avant l'ère Salvini et un acte législatif ne peut pas non plus rétablir immédiatement le statu quo antérieur. Il est d'autant plus important de savoir quelles sont les conditions d'accueil que rencontrent en ce moment, compte tenu de la pandémie de Covid-19, les personnes renvoyées en Italie en vertu du règlement Dublin III ou en application d'un accord de réadmission.

L'OSAR observe la situation en Italie depuis des années. Outre les rapports sur les conditions d'admission en Italie, l'OSAR a publié deux rapports¹ sur des cas documentés du projet Dublin Returnee Monitoring, qui suit encore son cours.² Le quatrième et dernier rapport³ de l'OSAR sur les conditions d'accueil en Italie présente de manière exhaustive le système d'asile et d'accueil italien. Nous y renvoyons pour des explications générales. Les répercussions des changements de loi introduits par Matteo Salvini sur le système d'asile italien déjà très fragmenté et surchargé y sont en outre décrites en détail. Sous réserve des adaptations induites par le décret Lamorgese dont il est question dans la mise à jour, les considérations émises dans le rapport 2020 sont toujours valables.

Pour clarifier la situation en Italie ainsi que pour le projet Dublin Returnee Monitoring, l'OSAR collabore étroitement avec l'association *borderline-europe*⁴ qui observe la situation aux frontières de l'Europe depuis 2007 et gère une antenne en Sicile depuis 2009.

Pour comprendre la situation actuelle, il est nécessaire de se pencher sur les modifications législatives initiées par Matteo Salvini. Dans le but de tenir sa promesse électorale de réduire le nombre de migrant-e-s en Italie ainsi que les coûts dans le domaine de l'asile, ce dernier a initié plusieurs modifications de la loi sur l'asile et sur l'immigration, qui ont été

¹ Swiss Refugee Council (Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR) and Danish Refugee Council, *Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy*, 9 February 2017, et Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, 12 décembre 2018, tous deux disponibles sur :

www.osar.ch/publications/rapports-sur-la-situation-dans-les-etats-dublin.

² Le projet suit encore son cours et prend volontiers en compte d'autres cas. Vous trouverez de plus amples informations sur

www.osar.ch/themes/informations-pays/etats-dublin/italie/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.

³ OSAR, *Conditions d'accueil en Italie – Rapport actualisé sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin*, janvier 2020 www.osar.ch/publications/rapports-sur-la-situation-dans-les-etats-dublin. Le rapport est disponible en anglais (original), allemand et français.

⁴ www.borderline-europe.de.

mises en œuvre en 2018 et 2019. Le décret Salvini⁵, adopté le 4 octobre 2018, a particulièrement touché les requérant-e-s d'asile.

Les récentes modifications législatives introduites par le décret Lamorgese sont décrites ci-après. Il n'est fait référence à la législation Salvini que lorsque ses conséquences sont encore perceptibles et donc pertinentes. Cela concerne en particulier les réductions financières dans les centres d'hébergement temporaires du premier niveau d'admission et l'enregistrement auprès du bureau des annonces de personnes. Il est important de se pencher sur le passé pour comprendre les problèmes et les lacunes qui persistent.

2 Système d'accueil

Les crédits alloués aux centres d'accueil ont été considérablement réduits par le décret Salvini, ce qui a entraîné la fermeture d'hébergements et la réduction des services offerts dans les centres encore ouverts.

Le décret-loi de Luciana Lamorgese (*decreto legge*) n° 130/2020 du 21 octobre 2020, confirmé par la loi (*legge*) n° 173/2020 du 18 décembre 2020, a annulé de nombreuses restrictions de l'époque Salvini. Mme Lamorgese a modifié les conditions d'adjudication des centres CAS (*strutture temporanee*) de sorte que la base financière n'est plus aussi précaire. De plus, les requérant-e-s d'asile ont de nouveau accès au système d'accueil de second niveau SAI, du moins en théorie.⁶ Dans le cadre des mesures d'intégration, les prestations qui y sont proposées font la différence entre les personnes bénéficiant d'une protection et celles qui sont engagées dans la procédure. Ces deux points doivent toutefois être considérés avec prudence et leurs effets doivent être observés. Jusqu'à présent, le changement n'existe que sur le papier. À ce jour, il n'y a pas d'amélioration sensible.⁷

2.1 Modifications apportées par le décret Lamorgese

2.1.1 Système de premier accueil

Certes, l'article 4, paragraphe 1, lettre c), du décret n° 130/2020, qui a modifié l'article 10 du décret-loi n° 142/2015, prévoit une adaptation des prestations des centres d'accueil extraordinaires (CAS) à celles des centres ordinaires de premier niveau. Dans cette optique, l'appel d'offres pour les centres CAS, « *Capitolato* »⁸, a été modifié et prévoit désormais à nouveau un service d'assistance psychologique et des cours d'italien. Il s'agit toutefois d'une amélioration très modeste.⁹ On peut notamment citer à titre d'exemple les prescriptions en matière de médiation linguistique : le nombre d'heures de traduction pour un établissement de 100 places équivaut à 1,02 minute par jour et par personne. Cela ne permet

⁵ Décret 113/2018, 4 octobre 2018.

⁶ *Sistema Accoglienza Integrazione* (anciennement SIPORIMI, anciennement SPRAR), www.retesai.it.

⁷ Renseignements de Bordeline Sicilia du 6 mai 2021.

⁸ Le nouveau *Capitolato* a été publié le 24 février 2021 et il est consultable, avec ses annexes, à l'adresse suivante : www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri.

⁹ L'article 14 du décret-loi n° 130/2020 stipule que les nouvelles règles ne doivent pas prévoir d'augmentation des dépenses de l'État, mais que les charges qui en découlent incombent aux autorités locales.

pas d'avoir une discussion pertinente avec un médecin, une avocate, une psychiatre ou un psychologue. Si l'on considère le nombre d'heures d'assistance juridique, également pour un établissement de 100 personnes, on arrive à 4,2 minutes par semaine et par personne, soit 16 minutes par mois. Dans ces conditions, aucun conseil juridique adéquat n'est possible.¹⁰ Il serait donc faux de croire que la situation antérieure à l'ère Salvini est rétablie (même si les centres de premier accueil faisaient déjà l'objet de critiques et que leur qualité variait fortement¹¹).

Une autre problématique concerne les exploitant-e-s des centres : quand un contrat de prestations arrive à sa fin, la préfecture compétente a le choix de lancer un nouvel appel d'offres pour la direction du centre ou de prolonger le contrat avec l'ancienne société exploitante selon les conditions actuellement en vigueur. Les charges étant nettement moindres et compte tenu des fortes contraintes imposées aux communes par la pandémie de Covid-19, c'est généralement la deuxième option qui est retenue. En d'autres termes, les organisations qui ont une expérience idéologique et caritative et qui ont quitté le secteur de l'hébergement en vertu du décret Salvini¹² n'ont guère de possibilités de se porter candidates à la gestion d'un centre et la direction des centres CAS continue le plus souvent d'être confiée à des institutions non spécialisées et à but lucratif.

Nous estimons que les changements apportés aux directives ne suffisent pas pour permettre aux centres CAS de respecter des normes minimales. Les conditions varient encore fortement d'une région à l'autre et d'un centre à l'autre.

Nous renvoyons à ce sujet aux explications dans le rapport de l'OSAR de janvier 2020¹³, page 41 ss.

¹⁰ Gianfranco Schiavone, président du Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS), secteur des réfugiés, ONLUS, Trieste, membre de l'association italienne des avocats Études sur la migration, ASGI, traduit par borderline-europe e.V., interview avec borderline-europe, 10 mai 2021.

¹¹ Cf. à ce sujet en particulier le rapport de l'OSAR sur les conditions d'admission en Italie d'août 2016.

¹² Cf. à ce sujet OSAR, Conditions d'accueil en Italie, Rapport actualisé sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin, janvier 2020, disponible à l'adresse : www.osar.ch/themes/informations-pays/etats-dublin/italie, p. 43.

¹³ OSAR, Conditions d'accueil en Italie, Rapport actualisé sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin, janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : www.osar.ch/themes/informations-pays/etats-dublin/italie.

2.1.2 Système de second accueil

La loi n° 173/2020, entrée en vigueur en décembre 2020, a élargi aux requérant-e-s d'asile le cercle des personnes pouvant bénéficier du système de second accueil SAI (anciennement SPRAR, puis SIPROIMI). Un accueil n'est toutefois possible que dans la limite des places disponibles, aucune augmentation du nombre de places n'étant prévue. Or, le nombre de places est loin d'être suffisant pour répondre à la demande. La priorité est donnée aux groupes de personnes vulnérables.¹⁴

Cet élargissement est bienvenu, mais ne change rien au manque de places. Avant l'entrée en vigueur du décret Salvini, les demandeurs d'asile avaient en principe déjà droit à une place dans le système de second accueil pour une période de six mois. La demande, en particulier pour les places spécialisées, par exemple pour les personnes ou familles souffrant de maladies psychiques ou physiques, est beaucoup plus grande que la disponibilité. Nous renvoyons à ce sujet aux explications du rapport de l'OSAR de janvier 2020. Le problème de l'accès aux places SIPROIMI qui y est mentionné persiste, même avec la nouvelle réglementation pour les places SAI.

Le système SAI comporte deux niveaux de prestations. Contrairement aux requérant-e-s d'asile, les personnes bénéficiant d'une protection ont également accès à des prestations d'intégration. Cette situation est critiquée, cf. l'extrait suivant, traduit par borderline-europe, de l'article « La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale »¹⁵ de Monia Giovannetti (ASGI) de janvier 2021 :

« Enfin, dans la réforme sans doute positive du décret-loi n° 130/2020, il est surprenant que les mesures d'accueil ne prévoient pas de services d'orientation professionnelle et de formation pour les personnes demandant une protection internationale. En effet, étant donné, comme cela a déjà été dit, le temps nécessaire à la définition du statut (administratif ou judiciaire) et la redéfinition de la protection spéciale (*protezione spee speciale*), introduite par le même décret-loi, un traitement uniforme aurait dû être suggéré. Aujourd'hui, il est possible de passer d'un statut juridique à un autre si les conditions subjectives changent. (...) »

¹⁴ C'est-à-dire aux groupes de personnes visés à l'art. 21 de la directive « accueil » de l'Union européenne.

¹⁵ www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2021-1/703-giro-di-boa-la-riforma-del-sistema-di-accoglienza-e-integrazione-per-richiedenti-e-titolari-di-protezione-internazionale.

Extrait du rapport de l'OSAR sur l'Italie de janvier 2020, page 55 :

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

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

Étant donné que la création de nouvelles structures d'accueil adaptées est laissée au choix des autorités locales, une planification homogène est impossible. En outre, la nouvelle législation contient une clause de constance financière qui prévoit que les nouvelles mesures d'accueil seront mises en œuvre avec les ressources humaines, financières et instrumentales prévues par la législation en vigueur, sans que cela n'entraîne de charges nouvelles ou supplémentaires pour les finances publiques. La réforme est paralysée par la constance financière, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de nouveaux projets SAI et qu'aucun n'est prévu. Les projets SIPROIMI sont certes toujours en activité, mais ils ne couvrent qu'une petite partie des places nécessaires et continuent d'être utilisés pour l'accueil des titulaires d'un statut. En raison du manque de places, il est actuellement presque impossible pour les requérant-e-s d'asile d'accéder à un SAI. En conséquence, cet accès prévu par la nouvelle loi n'existe pour le moment que sur le papier.¹⁶

2.1.3 Retrait du droit à l'hébergement et des prestations associées

Aucune nouvelle réglementation n'a été introduite pour harmoniser la législation italienne sur le retrait des mesures d'accueil avec le droit de l'Union européenne. Rien n'a changé en ce qui concerne la perte du droit d'accès à l'hébergement. Les explications du rapport 2020 sont toujours d'actualité.

¹⁶ Gianfranco Schiavone, président du Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS), secteur des réfugiés, ONLUS, Trieste, membre de l'association italienne des avocats Études sur la migration, ASGI, traduit par borderline-europe e.V., interview avec borderline-europe, 10 mai 2021.

Extrait du rapport de l'OSAR sur l'Italie de janvier 2020, page 44 :

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

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

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

a) le demandeur ne se présente pas au centre d'accueil désigné ou le quitte, sans notification préalable à la préfecture – au bureau territorial du gouvernement compétent ;

b) le demandeur ne se présente pas à l'audition devant l'organe habilité à examiner sa demande ;

c) le demandeur dépose une demande ultérieure en vertu de l'article 29 du décret législatif n° 25 du 28 janvier 2008, tel que modifié ;

d) le demandeur dispose de ressources financières suffisantes ;

e) le demandeur se montre coupable de violations répétées ou graves des règles des centres d'accueil, notamment commet des dommages intentionnels sur des biens meubles ou immeubles ou fait preuve de comportements violents.

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

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

2.2 Pandémie de Covid-19

En période de pandémie, les nouveaux requérant-e-s d'asile, dont font aussi partie les personnes renvoyées d'autres pays, sont soumis à une période de quarantaine. La mise en place de l'hébergement de quarantaine varie fortement d'une région italienne à l'autre.¹⁷ Dans de nombreux cas, les réfugié-e-s qui arrivent sont hébergés sur des navires de quarantaine, la période d'hébergement à des fins de quarantaine est parfois largement dépassée. La problématique des navires est décrite en détail dans le rapport « Die Problematik der Quarantäne-Schiffe für Migrant_innen: Analyse und Forderungen » du 10 décembre 2020.¹⁸

¹⁷ Exemple positif : www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS711338 ; exemple négatif avec hébergement en bus pendant plus de 20 jours : www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/udine-dopo-piu-di-20-giorni-e-finita-per-i-migranti-la-quarantena-nei-bus/.

¹⁸ www.borderline-europe.de/sites/default/files/projekte_files/DOC%20-%20DE_Die%20Problematik%20der%20Quarant%C3%A4ne-Schiffe%20f%C3%BCr%20Migrant_innen-%20Analyse%20und%20Forderungen.pdf.

3 Situation des requérant-e-s d'asile transférés vers l'Italie

Les requérant-e-s d'asile transférés vers l'Italie en vertu du règlement Dublin III seront très probablement placés dans un CAS, car il n'y a pas de nouveaux projets dans le système SAI et parce que les places disponibles dans l'ancien système SPRAR sont insuffisantes. De nombreuses organisations de protection des droits des requérant-e-s d'asile ont toutefois souligné que l'accès à un CAS n'est pas toujours garanti pour les requérant-e-s d'asile qui sont transférés vers l'Italie, ceux-ci étant souvent livrés à eux-mêmes à leur arrivée dans les aéroports et restant donc sans aucun hébergement.¹⁹

La situation est la même que pour tous les requérant-e-s d'asile en Italie : dès que les personnes transférées depuis un autre pays Dublin arrivent en Italie, elles sont considérées comme des requérantes d'asile et traitées comme de nouvelles requérantes d'asile. Selon le ministère de l'Intérieur, elles ne bénéficient pas d'un traitement prioritaire et aucune place d'hébergement spécifique n'est réservée aux requérant-e-s d'asile « Dublin ».²⁰ Toutefois, le risque est grand pour les personnes renvoyées d'avoir perdu le droit à l'hébergement (voir à ce sujet le chapitre 2.1.3 ci-dessus).

3.1 Accès à la procédure d'asile

Aucun changement n'est intervenu en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et les explications du rapport de l'OSAR de janvier 2020 sont toujours valables. Toutefois, les temps d'attente sont plus longs en raison de la pandémie.²¹

L'accès à la procédure d'asile est très difficile pour les personnes qui, pour diverses raisons, sont exclues du système d'accueil public ou n'y sont pas admises, parce que les services de police (*Questure*), contrairement à ce que prévoit la loi, exigent la preuve d'un logement privé. En l'absence d'adresse valable, la demande d'asile n'est pas enregistrée et la personne reste en situation irrégulière pour une durée indéterminée.²² À l'époque du décret Salvini, les requérant-e-s d'asile en Italie n'avaient pas la possibilité de demander une résidence. Cette loi n'est certes plus en vigueur, mais ses répercussions se font encore nettement sentir.

¹⁹ Gianfranco Schiavone, président du Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS), secteur des réfugiés, ONLUS, Trieste, membre de l'association italienne des avocats Études sur la migration, ASGI, traduit par borderline-europe e.V., interview avec borderline-europe, 10 mai 2021 ; voir aussi à ce sujet les deux rapports du projet Dublin Returnee Monitoring de l'OSAR de 2017 (« Is mutual trust enough ? ») et 2018 (« Mutual trust is still not enough »), www.osar.ch/themes/informations-pays/etats-dublin/italie/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.

²⁰ Renseignements fournis par la coordinatrice italienne ELENA le 3 mai 2021 (« The Ministry of Interior confirms that there are no reserved places for Dublined asylum seekers in the Italian reception system »).

²¹ Renseignements de Borderline Sicilia du 21 avril 2021.

²² Gianfranco Schiavone, CSI et ASGI, interview avec borderline-europe le 10 mai 2021.

Un autre problème se pose pour les personnes qui ont quitté l'Italie pendant plus de douze mois et dont la procédure d'asile a déjà commencé. Si un-e requérant-e d'asile quitte sans raison un centre d'hébergement avant l'audition par la commission territoriale ou/et ne se présente pas à une audition personnelle devant la commission territoriale, la demande d'asile est suspendue.

Si la réouverture de la procédure n'est pas demandée dans un délai de douze mois à compter de la suspension de la procédure engagée en Italie (en indiquant les motifs de l'absence non justifiée), la procédure est close (art. 23 *bis*, décret-loi n° 25/2008). Si, à l'issue de la procédure, la personne concernée retourne en Italie et présente une nouvelle demande, cette nouvelle demande est considérée comme une demande ultérieure (art. 2, al. 1, let. b) *bis*, du décret-loi n° 25 de 2008), à moins que de nouveaux motifs d'asile ne soient invoqués. Autrement dit, pour que la nouvelle demande ne soit pas considérée comme identique (et donc déclarée irrecevable, c'est-à-dire rejetée sans examen), elle doit être étayée par de nouveaux motifs et moyens de preuve.

Si la seconde demande est considérée comme une demande ultérieure sur la base de motifs identiques, il est certes possible de déposer un recours à son encontre, mais celui-ci n'a pas d'effet suspensif automatique, de sorte que des mesures provisoires doivent être demandées. Si le tribunal ne les accorde pas, le demandeur n'est pas autorisé à attendre la fin de la procédure judiciaire en Italie et risque d'être expulsé vers son pays d'origine avant la décision du tribunal.²³

4 Titulaires d'un statut de protection en Italie

4.1 Hébergement

4.1.1 Projets SAI

En théorie, dans le cas d'un transfert vers l'Italie, les personnes reconnues comme à protéger en Italie sont hébergées dans les centres SAI, sous réserve de places disponibles et à condition que la personne n'ait pas déjà été hébergée dans un système de second accueil. Pour les personnes titulaires d'un statut de protection internationale, rien n'a changé en ce qui concerne l'accès aux établissements de second accueil (SAI, anciennement SIPROIMI, anciennement SPRAR).

Les explications du rapport sur l'Italie²⁴ de l'OSAR de janvier 2020, pages 52 et suivantes, sont toujours valables.

²³ borderline-europe e.V., lors de l'entretien du 7 mai 2021.

²⁴ OSAR, Conditions d'accueil en Italie, Rapport actualisé sur la situation en Italie des personnes requérantes d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier des personnes renvoyées dans le cadre de Dublin, janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : www.osar.ch/themes/informations-pays/etats-dublin/italie.

La législation (art. 4 de la loi 173/2020) prévoit que l'accès aux hébergements de degré deux pour les personnes titulaires d'un statut de protection internationale en Italie se fait « dans les limites des places disponibles ». Il ne s'agit donc nullement d'un droit acquis des titulaires d'un statut de protection internationale, mais d'une simple possibilité suspendue à d'autres conditions.²⁵

Pour les personnes titulaires d'un statut de protection internationale, l'art. 5 du décret-loi n° 130/2020, transposé dans la loi n° 173/2020, prévoit des mesures d'intégration supplémentaires qui seront mises en œuvre au sein du réseau SAI à la fin de la période d'admission. Ces offres sont confiées aux administrations compétentes, dans la limite des ressources humaines et financières respectives. Ces offres comprennent :

- Formation linguistique visant à maîtriser l'italien au moins au niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues ;
- Connaissance des droits et obligations fondamentaux consacrés par la Constitution de la République italienne ;
- Information sur les principaux services publics ;
- Information sur le placement professionnel.

Toutes ces prestations sont confiées aux autorités locales, dont la situation économique est actuellement difficile, de sorte que ce qui est proposé sur papier risque de ne pas être mis en œuvre.²⁶ En l'absence des moyens économiques nécessaires, ce sont donc de facto les règles du décret du 18 novembre 2019 qui s'appliquent.²⁷

Il faut s'attendre à ce que de nouvelles directives réglementant le nouveau système SAI soient publiées, mais elles ne l'ont pas encore été à ce jour.²⁸ On peut supposer que la durée de l'admission dans les systèmes de second accueil sera limitée à des périodes relativement courtes (six mois, renouvelables en cas de besoins spécifiques et documentés). Cette durée ne permet pas de favoriser la voie vers l'intégration sociale, qui vise à atteindre l'autonomie en matière de travail et de logement.²⁹

En ce qui concerne la perte de l'accès aux prestations d'hébergement, la situation est inchangée et nous renvoyons aux explications du rapport de l'OSAR de janvier 2020, pages 55 et suivantes.

²⁵ Gianfranco Schiavone, président du Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS), secteur des réfugiés, ONLUS, Trieste, membre de l'association italienne des avocats Études sur la migration, ASGI, traduit par borderline-europe e.V., entretien avec borderline-europe, 10 mai 2021.

²⁶ Voir www.ilpost.it/2021/04/12/soldi-comuni-bilanci-perdite/.

²⁷ Borderline Sicilia, le 6 mai 2021.

²⁸ Gianfranco Schiavone, interview de borderline-europe, 10 mai 2021.

²⁹ Gianfranco Schiavone, interview de borderline-europe, 10 mai 2021.

4.1.2 Sans-abris

La probabilité que les personnes renvoyées restent sans hébergement est très élevée et a encore augmenté dans le cadre de la pandémie de Covid-19.³⁰ L'Italie n'a pas de plan national visant à augmenter le nombre de places d'hébergement temporaire pour les sans-abris et elle laisse le problème aux municipalités. En raison de la crise économique liée à la pandémie de Covid-19, celles-ci ont enregistré une forte augmentation des demandes d'assistance de personnes dans le besoin et la probabilité qu'une personne titulaire d'un statut de protection (qui jouirait en vertu de la loi des mêmes droits que les citoyen-ne-s italien-ne-s) soit prise en considération et soutenue est faible.³¹

L'accès à d'autres possibilités d'hébergement est également difficile, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

4.1.3 Hébergements communaux

Pour avoir accès à des prestations d'aide minimales de la part de la commune, la personne concernée doit être domiciliée dans la commune en question. En raison de l'interdiction d'enregistrer les requérant-e-s d'asile au registre de l'état civil imposée par le décret Salvini (n° 113/2018), les requérant-e-s d'asile qui ont présenté leur demande au cours des trois dernières années n'ont pas de domicile enregistré (*residenza*). Cette règle anticonstitutionnelle avait pour objectif d'empêcher l'accès des requérant-e-s d'asile aux prestations sociales ; elle n'a été abrogée qu'en décembre 2020 par la loi n° 173/2020. Lors de l'enregistrement a posteriori, il faut de toute façon s'attendre à des temps d'attente plus longs. D'autres priorités des communes et la réduction des heures d'ouverture du fait de la pandémie de Covid-19 entraînent un retard supplémentaire dans l'enregistrement.

En outre, des personnes qui ont quitté l'Italie ont perdu leur *residenza*. En Italie, les prestations d'aide aux sans-abris ne sont pas obligatoires et consistent principalement en des programmes d'urgence en hiver (*emergenza freddo*, de décembre à avril). Aucune autre commune italienne que la commune de domicile attribuée n'est tenue de fournir des prestations d'assistance.³²

4.1.4 Abris de nuit

Le nombre de places dans les hébergements d'urgence qui ne sont pas spécifiquement réservées aux personnes issues du secteur de la migration a été divisé par deux en raison de la pandémie.

³⁰ Gianfranco Schiavone, interview de *borderline-europe*, 10 mai 2021.

³¹ Gianfranco Schiavone, interview de *borderline-europe*, le 10 mai 2021 ; voir à ce sujet l'article www.uil.it/Documents/focus1-2021.pdf.

³² Gianfranco Schiavone, interview de *borderline-europe*, 10 mai 2021.

4.2 Possibilités de gain

Compte tenu du taux de chômage actuellement élevé en Italie, il est extrêmement difficile pour les requérant-e-s d'asile et les titulaires d'un statut de protection de trouver un emploi. Quand ils parviennent tout de même à travailler, c'est généralement sur le marché noir, où ils sont exploités.

En général, les quelques emplois à la disposition des requérant-e-s d'asile et des titulaires d'un statut de protection sont mal payés et limités dans le temps. Le salaire ne suffit généralement pas à louer un logement ou à assurer un revenu sûr à une famille.

La situation sur le marché du travail s'est encore aggravée dans le sillage de la pandémie de Covid-19 et de la détérioration de la situation économique globale en 2020 et 2021. De nombreux titulaires de statut qui avaient trouvé un emploi l'ont perdu entre-temps. Selon les renseignements fournis par la coordinatrice ELENA italienne le 3 mai 2021, de nombreux contrats de travail avec des titulaires de statut n'ont plus été reconduits en raison de la pandémie. La situation déjà difficile sur le marché du travail en Italie s'est à nouveau détériorée au cours de l'année écoulée. Les prévisions montrent une nouvelle hausse du chômage jusqu'en 2023.³³ Avec un recul de 69 % l'an dernier, le secteur du tourisme, qui offrait au moins aux migrant-e-s certaines possibilités d'emploi saisonnier, a été particulièrement touché par la pandémie.³⁴

4.3 Prestations sociales

Il n'y a eu aucun changement concernant l'octroi de prestations sociales.³⁵

La situation est la même que celle décrite dans le rapport de l'OSAR sur l'Italie de janvier 2020, pages 62 et suivantes.

³³ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/17316/umfrage/arbeitslosenquote-in-italien/#:~:text=Im%20Jahr%202020%20lag%20die,rund%2010%2C3%20Prozent%20prognostiziert.>

³⁴ www.htr.ch/story/italien-verzeichnet-touristenrueckgang-um-69-prozent-29984.html ; voir aussi : www.ismu.org/immigrati-e-pandemia-contagi-e-impatto-sul-lavoro-durante-il-primi-lockdown-comunicato-stampa-31-3-2021/.

³⁵ Borderline Sicilia, 6 mai 2021.

5 Autres changements

5.1 Statut de protection nationale

Le décret Salvini prévoyait l'abolition quasiment du jour au lendemain du statut de protection humanitaire³⁶.

Certes, l'ancien statut de protection humanitaire n'a pas été rétabli à l'identique. Mais le champ d'application de la *protezione speciale* a été élargi de manière à permettre à certaines personnes réfugiées qui relevaient autrefois du statut de protection humanitaire de s'en prévaloir. Il reste à voir comment la disposition sera concrètement appliquée.

5.2 Inscription au registre de la population

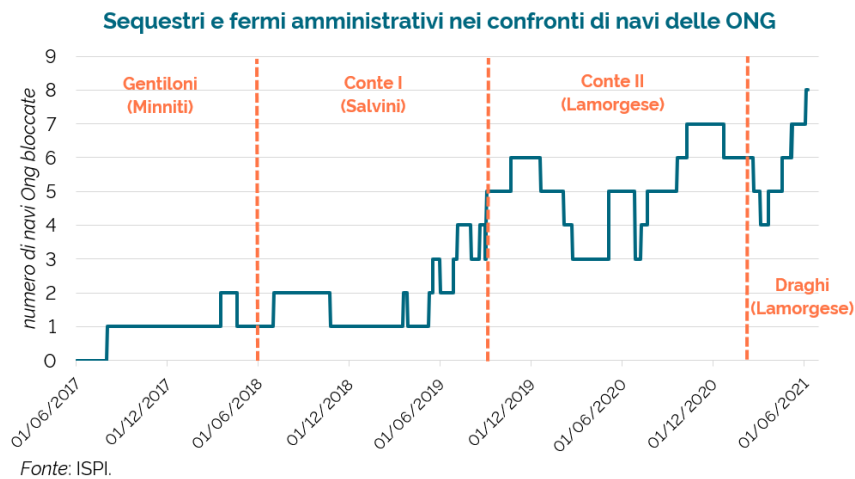
Il est réjouissant de constater que l'*iscrizione anagrafica* (inscription au registre de la population) est à nouveau possible pour les requérant-e-s d'asile, car cela permet de nouveau de satisfaire une condition d'accès à l'essentiel. Beaucoup d'entre eux sont encore sans domicile (*residenza*) parce que les requérant-e-s d'asile n'ont pas pu se faire enregistrer durant la période de la législation Salvini (voir également à ce sujet le chapitre 4.1.3). Bien que cette réglementation ne soit plus en vigueur, ses effets restent visibles, le rattrapage des enregistrements prend beaucoup de temps et la pandémie fait que les autorités sont surchargées et leurs heures d'ouverture sont encore plus limitées. Pour les personnes concernées, l'absence d'enregistrement s'accompagne de restrictions significatives.

Nous renvoyons à ce sujet au rapport 2020 de l'OSAR, p. 79 ss.

³⁶ Statut de protection nationale, pas une forme de protection internationale ; le statut de protection humanitaire était la forme de protection la plus fréquemment accordée jusqu'à son abolition.

5.3 Sauvetage en mer

M. Salvini avait également insisté pour une fermeture générale des ports italiens aux navires transportant des personnes en quête de protection secourues en mer. Il s'agit là d'une violation flagrante des règles contraignantes du droit maritime international. Avec la modification législative votée par le parlement italien le 8 août 2019, les amendes pour les bateaux de sauvetage privés sont passées à un million d'euros maximum. Les amendes pour entrée non autorisée dans les eaux territoriales italiennes ont été ramenées par Luciana Lamorgese au montant antérieur de 50 000 euros maximum. Sous l'égide de Matteo Salvini, les navires civils de sauvetage étaient également saisis. Cela ne devrait désormais plus être le cas, mais il s'avère que la désignation de navires civils de sauvetage en mer sous la houlette de la ministre de l'intérieur Lamorgese se poursuit également sous le gouvernement Draghi.³⁷ Le 7 juin 2021, l'institut Ispi a publié ce graphique³⁸ :



Il montre une nette augmentation des décisions administratives de confiscation des navires civils depuis le mandat de la ministre de l'intérieur. La tactique du gouvernement italien a changé : alors que l'entrée dans les ports était interdite sous Salvini, on laisse désormais entrer les bateaux de sauvetage, mais on les empêche de sortir, bloquant ainsi totalement les opérations civiles de sauvetage en mer.

³⁷ Cf. p. ex. www.tagesschau.de/ausland/europa/sea-eye-palermo-101.html, communiqué du 5 juin 2021.

³⁸ <https://twitter.com/emmevilla/status/1401783983625498625>.

6 Recommandations

En raison des manquements persistants dans le système d'accueil décrits et des difficultés supplémentaires causées par la pandémie de Covid-19 en Italie, l'OSAR et borderline-europe maintiennent leurs recommandations :

- Les renvois de requérant-e-s d'asile vulnérables vers l'Italie doivent être évités et la clause de souveraineté de l'ordonnance (droit d'admission directe) devrait être appliquée de manière proactive lorsque le renvoi d'un-e requérant-e d'asile vulnérable vers l'Italie comporte un risque de violation de ses droits de l'homme.
- Les conditions d'accueil restent très précaires pour les requérant-e-s d'asile qui doivent être expulsés vers l'Italie. Il convient donc d'éviter les transferts de manière générale, sauf s'il est possible de déterminer en détail et au cas par cas que l'hébergement de la personne peut être garanti en dehors d'un hébergement d'urgence. En particulier lors du transfert de requérant-e-s d'asile vulnérables, il est nécessaire d'obtenir des autorités italiennes la garantie individuelle que les conditions d'accueil sont conformes aux dispositions pertinentes du droit international et européen.
- Les titulaires d'une protection internationale en Italie devraient également bénéficier d'une évaluation détaillée des conditions qui les attendent en Italie en cas de refoulement, afin de déterminer la légalité du refoulement au cas par cas.
- Les transferts qui conduisent à se retrouver sans-abri, faute de garanties d'hébergement, doivent être évités car les personnes touchées sont confrontées à des difficultés matérielles extrêmes, aggravées par la pandémie de Covid-19 et la mauvaise situation économique générale de l'Italie, et n'ont guère de chances de subvenir à leurs besoins par le travail et de mener une vie autonome.

Vous trouverez les **publications de l'OSAR** sur l'Italie et d'autres États Dublin sur www.osar.ch/publications/rapports-sur-la-situation-dans-les-etats-dublin.

La newsletter de l'OSAR vous informe des nouvelles publications. Inscription sur www.osar.ch/sabonner-a-la-newsletter.

Vous trouverez les **publications de borderline-europe** sur l'Italie (en allemand) sur www.borderline-europe.de/projekte/newsletter-italien et www.borderline-europe.de/projekte/central-med-info-20

Vous pouvez vous abonner à la newsletter sur l'Italie (Streiflicht) de borderline-europe sur www.borderline-europe.de/newsletter.