



Les conditions de reprise en charge par l'Italie des demandeurs d'asile transférés depuis le Luxembourg

Rapport de mission d'observation
du 10 au 18 janvier 2019
Analyse juridique de ces constats

Grand-Duché de Luxembourg, 28 janvier 2019

Table des matières

Synthèse	3
1. Cadre de la mission.....	4
2. Observations sur la réalité de la reprise en charge en Italie.....	5
2.1 Premier cas : Bereket transféré le 8 janvier.	5
2.1.A/ Informations collectées au Luxembourg avant le transfert.....	5
2.1.B/ Observations en Italie à l'issue du transfert.....	6
2.2 Second cas : Abdullah transféré le 15 janvier.....	11
2.2.A/ Informations collectées au Luxembourg avant le transfert.....	11
2.2.B/ Observations en Italie à l'issue du transfert.....	12
3. Analyse juridique de ces constats	15
4. Conclusions et recommandations	17
Annexes	18
Annexe 1.1 Convocation pour la questura de Viterbo	18
Annexe 1.2 Révocation des mesures d'accueil	19
Annexe 2.1 : Convocation pour la questura de Rome.....	20
Annexe 3 Résumé en français proposé par Passerell a.s.b.l. du rapport de l'ASGI	21

Avant-propos

La mission d'observation a été réalisée par Ambre Schulz. Le rapport a été rédigé par Ambre Schulz, Cassie Adélaïde et Catherine Warin sur la base des observations effectuées par Ambre Schulz au cours de sa mission, et avec le soutien des bénévoles de Pink Paper, la cellule de veille et d'action juridique de Passerell – en particulier Janine Silga et Audrey Ducoup.

Passerell remercie tous les personnes (notamment Myriam) et toutes les associations rencontrées sur place, qui travaillent dans des conditions très difficiles et qui nous ont aidé à chercher des solutions, ainsi que les personnes qui nous ont apporté leur soutien depuis le Grand-Duché : Yonas pour la traduction, Clément et Francesca pour les nouvelles adresses.

Synthèse

Depuis septembre 2017, Passerell collecte des témoignages de récits de personnes qui, transférées en Italie en application du règlement Dublin III¹, se retrouvent à la rue dès leur retour dans ce pays. Malgré nos alertes, malgré l'accumulation des rapports d'ONG, malgré le profil traumatique des demandeurs d'asile souvent passés par le trafic humain en Lybie, les autorités administratives et judiciaires nient le danger et des transferts se poursuivent.

Passerell décide d'aller constater sur place les conditions de reprise en charge des demandeurs d'asile transférés dans le cadre du règlement Dublin. La mission consiste à localiser deux personnes transférées du Luxembourg en Italie, à documenter les conditions de reprise en charge, à les aider à identifier et accéder aux bons interlocuteurs.

Notre chargée de mission a ainsi suivi deux demandeurs d'asile transférés en Italie depuis le Luxembourg. Du 10 au 18 janvier 2019, elle a observé ces deux « dublinés » tenter de démêler leur situation administrative, d'obtenir un hébergement, de faire valoir leurs droits. Sans succès.

Dans le premier cas, le demandeur a reçu une révocation des conditions d'accueil et aucune information sur la manière dont sa demande d'asile peut être relancée. Pour le second, l'information sur l'avancée de sa procédure est conditionnée au fait qu'il doive fournir une adresse. Dans le même temps, il est informé qu'il ne bénéficie plus d'un hébergement.

Les ONG (notamment italiennes) avaient déjà donné l'alerte, nous ne pouvons que le confirmer : l'Italie ne respecte plus les droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

¹ Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180, p. 31) (ci-après « Règlement Dublin III »).

1. Cadre de la mission

Contexte

Depuis septembre 2017, Passerell collecte des témoignages de récits de personnes transférées qui se retrouvent à la rue dès leur retour en Italie. Il y a également des défaillances majeures dans la prise en charge médicale. Malgré nos alertes, malgré l'accumulation des rapports d'ONG, malgré le profil traumatique des demandeurs d'asile souvent passés par le trafic humain en Lybie, les autorités administratives et judiciaires nient le danger et des transferts se poursuivent.

Passerell décide d'aller constater sur place les conditions de reprise en charge des demandeurs d'asile transférés dans le cadre du règlement Dublin.

Cadre de mission et méthodologie

La mission consiste à localiser deux personnes transférées du Luxembourg en Italie, à documenter les conditions de reprise en charge, à les aider à identifier et accéder aux bons interlocuteurs.

Les limites sont les suivantes : la chargée de mission peut être amenée à soutenir le demandeur, notamment en trouvant des contacts d'associations ou de lieux où il est censé s'adresser, ou prendre des mesures qui éviteraient des conditions contraires à la dignité humaine. En revanche, il n'est pas possible d'intervenir auprès des autorités italiennes.

La mission est limitée par le temps et prend fin lorsque la chargée de mission quitte le territoire italien. Les deux personnes suivies sont informées de ce cadre et ont accepté d'être suivies et soutenues dans ce cadre.

La chargée de mission

Ambre Schulz est salariée de Passerell depuis le 3 novembre 2018. Récemment diplômée de Sciences-Po en France avec un Grade-Master Multi-Level Governance and International Relations, elle a réalisé son stage de fin d'étude chez Passerell (de mai à octobre 2018) en travaillant notamment sur l'application du règlement dit « Règlement Dublin III² » au Grand-Duché de Luxembourg.

Budget

Le conseil d'administration de Passerell a validé 800 EUR de budget pour cette mission. Les frais au-delà de 800 EUR font l'objet d'un appel aux dons externe³.

² Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180, p. 31) (ci-après « Règlement Dublin III »).

³ <https://www.leetchi.com/c/stop-renvois-vers-litalie>

2. Observations sur la réalité de la reprise en charge en Italie

2.1 Premier cas : Bereket transféré le 8 janvier.

2.1.A/ Informations collectées au Luxembourg avant le transfert

Bereket a été contraint de quitter l'Érythrée à cause de la dictature y sévissant, de l'absence de droits en ce pays et du service militaire à durée illimitée. C'est le début d'une longue errance, d'abord vers l'Éthiopie, où il passe 2 semaines en prison puis 8 mois dans un camp pour personnes migrantes. Il passe ensuite 10 mois au Soudan, où il est kidnappé par les passeurs qui lui réclament de l'argent. Il subit des violences jusqu'à ce que sa mère en Érythrée soit en mesure de payer. Il s'est enfui vers l'Égypte où il pensait pouvoir être pris en charge par l'UNHCR. Ce n'était pas le cas, donc monsieur se rend en Libye. Il est kidnappé, frappé avec des objets en métal et torturé jusqu'à ce qu'il puisse payer à plusieurs reprises (4 mois dans la région de Koufra, 1 mois dans une ville inconnue et 7 mois à Tripoli). Les gardiens terrorisent les personnes en tirant des balles devant eux et les frappes avec des kalachnikovs. Il dort sur le sol. Ensuite, il est placé sur un bateau avec 375 personnes, où il reste 2 jours entiers avant d'être rescapés par un bateau italien.

Lors de son entretien Dublin le 16 août 2018, Bereket a indiqué aux autorités luxembourgeoises avoir passé 13 mois en Libye. Cet élément n'a déclenché aucune procédure particulière en termes de détection des vulnérabilités. Au contraire, la décision administrative indique :

Lors de votre audition en date du 16 août 2018, vous n'avez pas fait mention d'éventuelles particularités sur votre état de santé ou autres problèmes généraux.

Aussi, les informations à ma disposition ne sauraient donner lieu à l'application des articles 8, 9, 10 et 11 du règlement UE Nr 604/2013 ;

Vous n'avez par ailleurs pas fait valoir des raisons particulières ou humanitaires qui auraient dû amener l'Etat luxembourgeois de faire application de l'article 17(1) du règlement UE Nr 604/2013.

Or, depuis plus d'un an, la situation des migrants en Libye est connue et dénoncée dans les récits des demandeurs et dans les rapports d'ONG. Elle est aujourd'hui suffisamment reconnue pour que même le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ait publié un rapport en date du 18 décembre 2018⁴ indiquant clairement :

In practice, the overwhelming majority of migrants and refugees are arbitrarily detained as they have never been charged or tried under Libya's migration legislation. (...) Many of those detained at DCIM centres are survivors of horrific abuses by smugglers or traffickers and are in need of tailored medical and psychological support and rehabilitation. They are systematically held captive in abusive conditions, including starvation, severe beatings, burning with hot metals, electrocution, and sexual abuses of women and girls, with the aim of extorting money from their families through a complex system of money transfers, extending to a number of

⁴ Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 18 December 2018, United Nations Support Mission in Libya, Office of the High Commissioner for Human Rights

countries. They are frequently sold from one criminal gang to another and required to pay ransoms multiple times before being set free or taken to coastal areas to await the Mediterranean Sea crossing. The overwhelming majority of women and older teenage girls interviewed by UNSMIL reported being gang raped by smugglers or traffickers or witnessing others being taken out of collective accommodations to be abused.

Ainsi, les circonstances systématiques de détention arbitraire et inhumaines, de mauvais traitements, d'extorsion, de viols sont connues en Libye et il est désormais impossible de présupposer de bonne foi qu'un « séjour » de 13 mois pour une personne noire ait pu actuellement bien se passer.

Bereket a porté un recours devant le Tribunal Administratif de Luxembourg. Il ressort du jugement du Tribunal administratif que la vulnérabilité de Bereket n'a pas été abordée devant les juges⁵.

Malgré les pièces versées par Bereket relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Italie, le Tribunal retient sur la situation générale dans ce pays qu'« *il ne [se]dégage [...]pas que les conditions matérielles d'accueil des demandeurs de protection internationale en Italie soient caractérisées par des carences structurelles d'une ampleur telle qu'il y aurait lieu de conclure d'emblée, et quelles que soient les circonstances du cas d'espèce, à l'existence de risques suffisamment réels et concrets, pour tout demandeur de protection internationale, d'être systématiquement exposé à une situation de précarité et de dénuement matériel et psychologique, au point que son transfert dans ce pays constituerait en règle générale un traitement prohibé par l'article 3 de la CEDH et par l'article 4 de la Charte⁶.*

C'est ainsi qu'en date du 8 janvier 2019, l'Etat luxembourgeois a procédé au transfert de Bereket vers l'Italie.

2.1.B/ Observations en Italie à l'issue du transfert

Mardi 8 janvier

Bereket rapporte être arrivé à Rome en début d'après-midi. Dans l'enceinte de l'aéroport, ses empreintes ont été relevées. En fin d'après-midi, on lui a remis une convocation pour la Questura de Viterbo ([Annexe 1.1](#)). Il n'y avait pas de traducteur. Il rapporte qu'il a seulement compris « Go to Viterbo ». Il s'agit de la Préfecture de Police dont dépend la demande de protection internationale de Bereket située à 1h30 au nord-est de Rome. C'est là qu'il a déjà séjourné alors qu'il était en Italie la première fois. Il a encore attendu jusqu'à 21h50 car ses bagages avaient été perdus. Lui et deux autres personnes dublinées depuis l'Allemagne ont été accompagnés jusqu'à la rame de train. Ils ont essayé de demander où ils pouvaient dormir. Ils n'ont pas eu de réponse.

⁵ [Tribunal administratif, 21 décembre 2018, n°41913 du rôle.](#)

⁶ [Tribunal administratif, 21 décembre 2018, n°41913 du rôle](#), p. 6. Ainsi le Tribunal considère que les critères de l'article 3, paragraphe 2, 2^{ème} alinéa du règlement Dublin III (permettant d'annuler un transfert en cas de défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs dans l'Etat membre de destination) ne sont pas remplis.

Bereket est descendu à la gare de Termini à 22h45. Il ne savait pas où descendre. Il a choisi cette gare car il savait qu'il y a des Érythréens à cet endroit.

Il avait moins de trente euros sur lui. Une personne lui a proposé un hébergement pour 40 euros. Il a finalement accepté pour 20 euros.

Mercredi 9 janvier

Le lendemain, il s'est rendu à la gare de Tiburtina où il y a beaucoup d'Érythréens et des associations présentes. Il a trouvé quelqu'un avec qui il projetait déjà de repartir vers Vintimille. C'est alors qu'il a repris contact avec Passerell.

La nuit du 9 au 10 janvier, Bereket a passé la nuit à la gare de Tiburtina. Il y a une tolérance la nuit pour les urgences en hiver mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un accueil, et les personnes doivent évacuer la gare à 5h du matin



1 Ticket remis par la Police pour pouvoir dormir dans l'enceinte de la gare

Jedi 10 janvier

Le 10 janvier 2019, nous rejoignons Bereket à la gare de Tiburtina. À la sortie de la gare, l'ambiance est particulière : il y a des arrêts de bus, peu de voyageurs. Il y a des migrants avec leurs affaires sous les abris bus. Il y a majoritairement des jeunes hommes, mais aussi deux femmes, majoritairement érythréens. Ils forment un groupe d'environ 25-30 personnes. Il y avait aussi un très jeune enfant (2 ou 3 ans). Certains sont allongés sous les abris de bus. Ils expliquent qu'ils se trouvent là toute la journée. Le soir, ils se mettent un peu plus à l'abri à l'intérieur de la gare, jusqu'à devoir sortir à 5h, sinon la police peut les embarquer, ou en tout cas les déloger.

Ce « camp » de fortune fait suite à la fermeture d'un camp géré par *Baobab experience*⁷, qui accueillait les gens aussi la nuit. Il ne se trouvait pas loin de là. C'est très difficile de rester dehors, les gens sont dans le courant d'air et beaucoup tremblent de froid.

Tous les échanges un peu techniques ou complexes avec Bereket sont réalisés grâce à un traducteur de tigrinya par téléphone depuis le Luxembourg.

Nous expliquons à Bereket l'importance de respecter les consignes et la procédure en Italie sans quoi aucun autre Etat membre ne pourra et à juste titre tenir compte des difficultés rencontrées. Bereket accepte.

D'autres demandeurs d'asile posent des questions sur le règlement Dublin : certains croient qu'une seule prise d'empreintes n'implique pas le règlement Dublin et que c'est à deux prises d'empreintes qu'ils seront renvoyés vers l'Italie.

Avant de prendre le train pour Viterbo, nous nous arrêtons pour manger : Bereket explique alors que c'est la première fois depuis l'aéroport qu'il boit de l'eau, soit deux jours avant. Quand nous arrivons à Viterbo, la Questura est fermée. Un premier hôtel refuse d'héberger Bereket car il ne détient ni passeport, ni carte d'identité. Dans un deuxième hôtel, il est accepté sur présentation de l'attestation de demande d'asile luxembourgeoise.

⁷ Voir, <https://baobabexperience.org>

Vendredi 11 janvier

Le lendemain matin, nous nous rendons à l'Ufficio Immigrazione de la Questura. Bereket y entre seul. Il rapporte qu'on lui a parlé seulement en italien ou en anglais. On lui a demandé de signer un document. Il a d'abord refusé car il ne comprenait pas le contenu. Après une longue attente, il a pu quitter le bureau muni d'un document ([Annexe 1.2](#))



2 Bereket à la Questura de Viterbo

Ils ne lui ont pas demandé s'il avait un endroit pour dormir malgré les basses températures (4 degrés). Le document remis stipule que les mesures d'accueil à l'égard de Bereket sont révoquées ([Annexe 1.2](#)). Il est indiqué que Bereket a soixante jours pour faire un recours contre la décision.

L'assistance judiciaire est a priori accessible. Plusieurs renseignements mènent à des permanences d'avocats directement à la gare de Tiburtina. Mais le premier que l'on nous a conseillé indique qu'il n'est pas disponible à Rome en ce moment, deux autres sont en Suède.

Nous rentrons à Rome en quête d'assistance judiciaire et d'une prise en charge autre que celle de l'Etat. À la Gare de Tiburtina, nous rencontrons une bénévole. Elle confirme que l'hébergement est « très difficile, c'est pour cela qu'il y a énormément de gens qui dorment dans la rue. C'est pourquoi nous intervenons pour amener du café et un peu de nourriture. Ils autorisent des personnes à dormir dans la gare entre 20h et 5h du matin. Il y a des matelas au sol dans la gare. »

Chez Caritas, il n'y a pas de place aujourd'hui et ils demandent des papiers. Or Bereket n'a pas reçu d'attestation de demandeur d'asile à Viterbo.

Avant la nuit, nous cherchons de nouveau un hôtel où Bereket serait accepté. Un hôtelier appelle la police pour savoir s'il peut héberger Bereket. Mais l'agent de police ne sait pas lui répondre. L'hôtelier préfère que nous partions.

Notre présence donne beaucoup d'espoir à Bereket qui n'aurait pas su pousser toutes les portes sans nous.

Il a fallu faire trois hôtels pour trouver une solution. La bénévole nous a expliqué que le climat politique actuel rend les gens méfiants (alors que Bereket n'est pas en situation illégale.) L'hôtel se trouve dans un quartier avec beaucoup de personnes sans abri.

Samedi 12 janvier

Au matin du 12 janvier, nous avons reçu de nouvelles adresses susceptibles de venir en aide aux personnes. Nous partons à la recherche de l'association jésuite d'aide aux migrants, Centro Astalli⁸.

En passant devant une église, Bereket souhaite s'y arrêter. Nous en profitons pour chercher d'autres pistes : le curé confirme l'adresse du centre Astalli et indique aussi « de la mensa Caritas » et « binario termini ».

Le centre Astalli n'était pas ouvert. Nous nous mettons à chercher un endroit où Bereket pourrait se restaurer.



3 Entrée du Centro Astalli

⁸ Voir, <http://centroastalli.it>

Nous passons devant le Colisée et ses vagues de touristes. On continue. En traversant un parc, nous arrivons dans un endroit où les touristes ont disparu pour laisser la place à des personnes dans le besoin et des sans abri. Pour bénéficier des services proposés par Caritas « colle oppio », il faut avoir un ticket. Comme Bereket se présente pour la première fois, c'est d'accord pour qu'il bénéficie du repas ce jour. Pour les jours suivants, il faudra s'inscrire (à une autre adresse, Caritas Centro stranieri *Via delle Zoccollette*)



4 Caritas Mensa Giovanni Paolo II

La bénévole avec laquelle nous sommes en contact nous donne les informations suivantes sur les étapes du dépôt de la demande de protection internationale qui se déroule selon les étapes suivantes :

1 – Relevé d'empreintes

2 – Délivrance d'un permis de séjour de demandeur d'asile de 6 mois (après avoir rempli le formulaire « C3 »)

3 – Convocation pour un rendez-vous devant la Commission

Difficile de savoir où en est Bereket. Il raconte que la première fois non plus, il n'avait pas reçu de papier de demandeur d'asile. Sa demande est-elle réactivée ou doit-il réintroduire une demande ? La bénévole nous conseille de nous adresser à un avocat pour faire la demande à la Questura.

Le soir, nous trouvons un hébergement pour Bereket chez des particuliers via des connaissances au Luxembourg.

Dimanche 13 janvier

Le lendemain matin, ils nous donnent là encore d'autres pistes et téléphonent directement pour nous aider (notamment à la communauté Sant'Egidio⁹), mais il est difficile de trouver des réponses le dimanche.

Nous décidons de partir à la recherche d'un endroit pour passer la nuit : on nous indique que dans le quartier de Trastevere, il y a beaucoup d'églises et de réseaux d'entraide. Nous parvenons au bâtiment où se trouve la communauté Sant'Egidio. Nous expliquons la situation à la personne chargée de l'accueil. Nous laissons nos contacts et si la personne a une solution, elle nous rappellera. Il nous donne également le guide ROMA DOVE, dans lequel il y a des solutions d'hébergement d'urgence : nous téléphonons à tous les numéros indiqués, sans succès. Tous exigent un document d'identité pour l'hébergement.

Nous retournons alors vers Termini, car il y a un centre d'hébergement d'urgence Caritas (Caritas – Italian Listening Center), où il est possible de dormir pendant 2 ou 3 semaines. Toutefois, il faut être inscrit pour pouvoir y dormir (toujours à Caritas, Centro stranieri *Via delle Zoccolette*). Nous rencontrons une personne érythréenne qui trouve un endroit où héberger Bereket pour la nuit.

Lundi 14 janvier

Le lendemain, nous allons donc à Caritas, Centro stranieri *Via delle Zoccolette*. Bereket ne peut pas s'y inscrire car il n'a pas de permis de séjour ni de document en Italie. Bereket reçoit deux papiers : le premier indique les métros ouverts, l'autre le numéro des centres SOS pour les sans-abri.

Le SOS, sans succès également.

Lycamobile est le premier fournisseur de lignes téléphoniques chez les nouveaux arrivants. Or il n'est pas possible de contacter le SOS depuis une ligne Lycamobile. Cela complique encore un peu le travail.

Le lundi après-midi, Bereket a pu rencontrer des avocates bénévoles qui assurent des permanences pour les demandeurs d'asile notamment à Buon Diritto. Une avocate explique que l'assistance judiciaire n'est gratuite qu'à partir du moment où la personne se présente devant un juge. Elles essayent de contacter la commission et la Questura chargée du dossier de Bereket, sans succès.

Nous les avons contactés à plusieurs reprises pour savoir si elles étaient parvenues à joindre une personne compétente pour renseigner Bereket, mais c'est une tâche très difficile et Bereket ne sait pas où en est sa procédure en Italie.

Mardi 15 janvier

Le mardi, nous nous dirigeons de nouveau vers le Centro Astalli pour avoir des renseignements et voir dans quelle mesure ils pourraient soutenir Bereket. Avec les documents fournis par la police à l'aéroport ainsi que ceux de la Questura de Viterbo, il parvient à faire une carte pour bénéficier des services suivants :

- Repas
- Médecin si besoin



5 Caritas, Centro stranieri *Via delle Zoccolette*

⁹ Voir, <https://www.santegidio.org/pageID/30008/langID/fr/LA-COMMUNAUTE.html>

- Vêtements chauds
- Aide juridique

Observations finales :

Dans le temps qui nous était imparti, il n'a pas été possible pour Bereket de savoir où il en était dans sa procédure administrative ni de déterminer quelle devait être l'étape suivante. En revanche, il a reçu une révocation officielle des mesures d'accueil et malgré d'intensives recherches il n'a pas pu trouver de solutions alternatives. Sans notre soutien, Bereket aurait passé trois nuits sans hébergement alors qu'il a fait très froid au mois de janvier 2019.

2.2 Second cas : Abdullah transféré le 15 janvier

2.2.A/ Informations collectées au Luxembourg avant le transfert

Abdullah a quitté le Mali alors qu'il était mineur. Il a traversé le Niger puis a passé plus de deux ans et demi en Libye. Il y a subi des pratiques d'extorsion dans différentes geôles, dans différentes villes : Drampoli (3-4 mois), Bouslim (7 mois), Drampoli (à nouveau deux mois). Il raconte : « Il y avait plus de 1000 personnes, on dormait par terre comme des animaux. », « J'étais blessé mais on devait se soigner tout seul. », « À l'heure de manger, on est aligné par terre en trois longues lignes. C'est le seul moment où on voit le soleil. On nous donne du lait dilué dans l'eau. On mange deux fois par jour. Il y avait très très peu à manger : deux petites poignées de pâtes ou de riz. On ne pouvait pas digérer. Des gens mouraient tous les jours. ». Abdullah relate avec beaucoup de difficulté avoir été témoin de violences sexuelles insoutenables commises systématiquement dans ces geôles.

Quand Abdullah a enfin quitté la Libye, il est arrivé en Sicile. La situation très précaire en Italie ne lui a pas permis de se reconstruire ; pire, cela a accentué ses traumatismes. Il a déposé une demande de protection internationale en Allemagne le 30 janvier 2017, d'où il a été retransféré à Rome en février 2018. Conformément à la procédure Dublin, il a donc finalement introduit une demande d'asile en Italie le 19 février 2018. Après plusieurs mois de précarité, il a repris la route et a déposé une demande de protection internationale au Luxembourg le 16 juillet 2018.

Manifestement, sa vulnérabilité était évidente puisqu'il n'a pas été placé dans la Structure d'Hébergement d'Urgence du Kirchberg et il était régulièrement suivi sur le plan psychologique durant le temps qu'il a passé au Luxembourg.

Le 10 septembre 2018, le Luxembourg lui a notifié une décision de transfert vers l'Italie. L'avocat de Abdullah a exprimé à deux reprises au Ministère son inquiétude face à la décision de transfert et à la vulnérabilité de son client. En l'absence de réponse, il a introduit un recours au Tribunal administratif contre la décision.

Le Tribunal rejette les moyens soulevés par l'avocat s'attachant à rappeler que « le juge de l'annulation ne saurait prendre en considération ni des éléments de fait, ni des changements législatifs ou réglementaires s'étant produits postérieurement à la prise de décision litigieuse ». Partant, il ignore le nouveau décret-loi réorganisant le système d'accueil des demandeurs d'asile, dit « anti-migrant » voté en Italie, les articles de presse attestant de la dégradation de la situation des demandeurs d'asile en Italie, et les éléments exposés relatifs à la vulnérabilité du mandant lors de l'audience publique du 19 novembre 2018.

C'est ainsi qu'en date du 15 janvier 2019, le Luxembourg a procédé au transfert de Abdullah vers Rome.

2.2.B/ Observations en Italie à l'issue du transfert

Mardi 15 janvier

Nous sommes déjà à Rome lorsque Abdullah arrive en Italie. Débarqué de l'avion à 13h25, il sort de l'aéroport à 18h30. Abdullah se débrouille un peu en italien. Il a demandé où il allait dormir. Il n'a pas eu de réponse. On lui remet une convocation pour la questura de Rome. ([Annexe 2.1](#))

Aucune solution d'hébergement proposée pour la première nuit.

Mercredi 16 janvier

Nous accompagnons Abdullah à la questura de Rome. Aucune adresse ne figure sur la convocation ([Annexe 2.1](#)). Il faut d'abord se renseigner auprès d'associations ou de la police. Il faut prendre un métro puis un bus. Le chemin à pied pour rejoindre l'entrée du bâtiment est très sale avec des poubelles.



7 Route avant d'arriver à la Questura de Rome

Il y a 700 à 800 personnes qui attendent à la Questura. Il y a 5 guichets à l'accueil. Quand c'est à lui, on lui demande de compléter un formulaire avec ses données personnelles puis on lui indique qu'il doit attendre et qu'on va le rappeler.

Lorsqu'il est rappelé, Abdullah est informé qu'il n'a plus accès au foyer où il a séjourné auparavant ni aucun autre en Italie. Il doit fournir une adresse pour recevoir les documents liés au suivi de sa procédure. Il explique qu'il ne sait pas comment fournir une adresse puisqu'il n'a pas d'hébergement. L'agent lui explique qu'il pourrait lui donner l'information relative à l'état d'avancée de sa procédure mais que tant qu'il ne fournit pas d'adresse, ils ne pourront rien lui remettre. Abdullah ne comprend pas : « on te dit quelque chose que tu ne peux pas faire ».



6 Questura de Rome

Abdullah sait que dans le foyer où il vivait avant, il y a des documents originaux relatifs à sa procédure. Nous nous rendons alors dans la ville de Nettuno, où se trouve le foyer d'urgence CAS où il se trouvait auparavant.



8 Arrivée à la gare de Nettuno

Le responsable nous reçoit. Abdullah retrouve certains documents, dont la transcription de son entretien avec la Commission. Le responsable nous explique que lorsqu'une personne quitte le foyer pendant trois jours, une décision de révocation des conditions d'accueil est prise. Il explique qu'avant, il était possible d'enregistrer une adresse administrative à la Questura, afin de recevoir les papiers relatifs à la procédure d'asile. Cela se faisait à travers des associations. Or, depuis le 5 octobre 2018, il explique que c'est plus difficile. D'autres membres d'associations nous confirment cette information : la Questura n'accepte plus les personnes établissant leur résidence chez des associations. Établir sa résidence chez une personne privée est également difficile, car il faut « prouver » que la personne habite bien à cet endroit.

Le responsable mentionne aussi la baisse des ressources financières et humaines prévue pour l'année à venir dans ce type de foyer d'urgence : il y aura moins d'assistants sociaux, moins de personnels de santé et de soutiens légaux dans les foyers. Il fait part de ses inquiétudes quant à la gestion des foyers accueillants des demandeurs d'asile en Italie.

Jedi 17 janvier

Retour à la Questura de Rome : en insistant, Abdullah obtient un endroit où il pourrait obtenir des informations sur le suivi de sa procédure. Nous nous y rendons. Un agent nous informe que l'adresse est incorrecte et nous redirige vers une autre adresse.

Dans ce troisième lieu, Abdullah reconnaît l'endroit où il a passé son entretien et reprend un peu espoir.

Une dame de l'UNHCR nous reçoit. Elle indique qu'auparavant, c'est eux qui réalisaient les entretiens pour la protection internationale, mais qu'ils ne sont plus en charge de cela depuis le 5 octobre 2018. On rencontre une autre dame qui confirme la nécessité de fournir une adresse mais que cette adresse n'a pas besoin d'être « prouvée », qu'on peut trouver quelqu'un qui accepte de signer une attestation d'hébergement.

D'autres sources associatives nous indiquent qu'il y a un gros trafic relatif à ce problème, ce qui pousse les gens à l'illégalité. Ainsi, une adresse peut « s'acheter » pour environ 200 euros (sans l'hébergement !). Abdullah est très affecté par cet imbroglio.

Vendredi 18 janvier

Abdullah retourne à la Commission pour à nouveau tenter d'avoir des informations sur le statut de sa procédure.

La dame qui a fait son interview essaye de trouver une solution pour lui. Elle lui réexplique de nouveau qu'il faut qu'il sache où en est la procédure. Mais le problème qui se pose de nouveau est le logement : en attendant de savoir où en est sa procédure, elle ne sait pas où il pourrait passer ses nuits.

Observations finales :

Dans le temps qui nous était imparti, il n'a pas été possible pour Abdullah de savoir où il en était dans sa procédure administrative. Cette information est conditionnée par le fait qu'il doit être domicilié. Or on ne lui a pas fourni d'hébergement et on lui a indiqué qu'il n'y aurait pas droit. En second lieu, l'assistance judiciaire ne peut s'ouvrir que pour le contentieux donc il ne peut avoir une domiciliation légale chez un représentant. Une avocate a formulé ainsi la raison pour laquelle Abdullah n'a pas reçu de révocation officielle des conditions d'accueil : la nouvelle législation rend légal le retrait automatique des conditions d'accueil, c'est pourquoi, il ne serait plus nécessaire de faire une notification individuelle. Ce qui est rendu évident, c'est que les associations et avocats rencontrés découvrent petit à petit les effets du décret-loi qui a généré beaucoup d'insécurité administrative supplémentaire.

3. Analyse juridique de ces constats

Nous rappelons d'abord que la mise en œuvre du droit européen de l'asile doit se faire dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, notamment le droit à la dignité et l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, consacrés aux articles 1 et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans cette optique, la Cour de justice de l'Union européenne a clairement souligné l'obligation de garantir aux demandeurs d'asile le bénéfice des conditions minimales d'accueil, imposées par la directive Accueil¹⁰, pendant la durée de la procédure de prise ou reprise en charge par l'Etat membre responsable.

La Cour a ainsi retenu dans son arrêt *Cimade et GISTI* que « l'économie générale et la finalité de la directive [Accueil ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1^{er} de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent [...] à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile et avant qu'il ne soit effectivement transféré dans l'Etat membre responsable, de la protection des normes minimales établies par cette directive¹¹. »

L'arrêt *Cimade et GISTI* portait sur l'obligation d'assurer les conditions minimales d'accueil dans l'attente de la réalisation du transfert, c'est-à-dire par l'Etat membre qui est présumé non responsable du demandeur. Si la Cour de justice a clairement confirmé cette obligation pour un Etat membre qui n'est pas responsable, il y a lieu de comprendre que l'obligation porte « naturellement » aussi sur l'Etat membre responsable ; cette obligation d'assurer les conditions minimales d'accueil est intrinsèque à la notion de « reprise en charge ».

Or, la mission d'observation nous a permis de confirmer que l'Italie refuse systématiquement l'octroi des conditions minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile transférés depuis un autre Etat membre.

Cette pratique trouve son fondement légal dans le décret législatif 142/2005¹² portant mise en œuvre des directives « Accueil » et « Procédures¹³ », qui est analysé par l'ASGI (Association d'études juridiques sur l'immigration) dont nous proposons un résumé (voir annexe 3). Selon l'ASGI, les garanties de la directive Accueil ne sont plus respectées en Italie car le retrait des mesures d'accueil est caractérisé de la manière suivante :

- Le retrait des conditions est automatique pour les demandeurs d'asile ayant quitté leur foyer, quelle qu'en soit la raison
- La législation prévoit uniquement le retrait, et pas de solution intermédiaire comme une simple limitation de l'accès aux conditions d'accueil ;

¹⁰ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO L 31, p. 18), remplacée depuis par la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO L 180, p. 96) (ci-après « directive Accueil »).

¹¹ CJUE (4^{ème} ch.), 27 septembre 2012, *Cimade et GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594, point 56.

¹² Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonche' della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, disponible à l'adresse <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

¹³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180, p. 60).

- Par conséquent, pas de proportionnalité de la mesure de retrait par rapport aux motifs du retrait ;
- Pas d'examen individualisé de la situation du demandeur avant de lui retirer les conditions d'accueil.

Or, l'article 20 de la directive Accueil, dont le décret législatif précité est censé être une transposition, prévoit justement une approche graduée, proportionnée et individualisée lorsqu'il s'agit de limiter (avant de retirer) les conditions minimales aux demandeurs d'asile. Le décret législatif 142/2005 est donc une transposition erronée de la directive.

Le retrait systématique des mesures d'accueil conduit inéluctablement à la situation anticipée par le règlement Dublin III dans son article 3 : « Lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable. »

De plus, la reprise en charge dans le cadre du règlement Dublin III est un cas particulier. L'absence de réactivation des conditions d'accueil entraîne automatiquement un dysfonctionnement général du système Dublin : face au dénuement le plus complet auquel ils font face en Italie, il n'est pas surprenant que les dublinés transférés dans ce pays cherchent à le quitter. Ainsi, la politique italienne actuelle alimente sans fin les mouvements secondaires au lieu de les arrêter.

Rappelons encore que le règlement Dublin III indique au considérant 9 qu'un « *bilan de qualité* » complet devrait être effectué sous la forme d'un examen fondé sur des données probantes des effets juridiques, économiques et sociaux du système de Dublin, notamment de ses effets sur les droits fondamentaux. » Autrement, en matière de respect des droits fondamentaux, il y a lieu de réévaluer constamment les situations. Dans ce domaine, il n'est pas acceptable d'attendre une décision de la Cour de justice ou de la Cour européenne des Droits de l'homme pour mettre fin à des transferts qui contreviennent clairement au respect des droits fondamentaux.

4. Conclusions et recommandations



9 Photo prise à la gare de Tiburtina

Aux nombreux rapports d'ONG et articles de presse sur la dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Italie, sur les carences dans la prise en charge médicale des migrants, et plus généralement sur les effets des mesures « anti-migrants » revendiquées par Matteo Salvini, s'ajoute ce rapport par lequel nous avons voulu illustrer plus spécifiquement ce qui attend les demandeurs d'asile que le Luxembourg continue à renvoyer vers l'Italie.

Tous ces éléments ne peuvent plus faire l'objet d'un déni par les Etats membres et notamment par le Grand-Duché. Il n'est plus possible de continuer à réaliser des transferts vers l'Italie en sachant que les personnes concernées vont se trouver à la rue, sans possibilité de faire valoir effectivement leurs droits.

Annexes

Annexe 1.1 Convocation pour la questura de Viterbo


QUESTURA DI ROMA
Ufficio Immigrazione
Ufficio distaccato presso Aeroporto di Fiumicino

OGGETTO: [REDACTED] Bereket nato/a il 26/07/1990 cittadino Eritrea. Alias
[REDACTED] Bereket nato il 01/01/1990 citt. Eritrea.
CUI 05q33hs

INVITO AI SENSI DELL'ART. 15 T.U.L.P.S.

La persona in oggetto è invitata a presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di **VITERBO** entro cinque giorni dalla data odierna, per regolarizzare la sua posizione di soggiorno. Si avverte la stessa che non presentandosi sarà soggetta a sanzione amministrativa, al pagamento della somma da Euro 154,94 a Euro 516,46.

COMMUNICATION

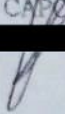
The above-mentioned name is invited to appear before the Aliens Registration Office of the Police Headquarters to **VITERBO** IV Sez. within five days from today to regularize his/her residence permit.
He/She is warned that if he/she doesn't comply with this communication he/she will be fined for an amount from Euro 154,94 up to Euro 516,46.

INVITATION

Vous êtes invité (à) Vous présenter à la « Questura » de la Police de **VITERBO** IV Sez. entre les cinq jours à partir de maintenant à fin de régulariser votre séjour.
On Vous prévient qu'en contrevenant Vous serez sujet d' une sanction administrative qui prévoit le paiement d'un montant de Euro 154,94 à serais objet Euro 516,46.

Fiumicino, 8 gennaio 2019

LA PARTE


IL VERBALIZZANTE
ASS. TE CAPO della P.di S.
[REDACTED]


Annexe 1.2 Révocation des mesures d'accueil

Questura di Viterbo
Ufficio Immigrazione
Prot. 003057 del 02/08/2018 Entrata Cod. Amm. m. it.
Data: 02/08/2018 12:59:37
Ministero dell'Interno

QUESTURA DI *Prefettura di Viterbo*
Ufficio Territoriale del Governo
Area IV - Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto di asilo

VISTA la comunicazione in data 31/07/2018 trasmessa dal responsabile della struttura di prima accoglienza, "Ex SEMINARIO", sita in Acquapendente (VT), gestita dalla OSPITA SRLS, nella quale si attesta l'allontanamento volontario dalla struttura, avvenuto il 26/07/2018, del richiedente asilo **BEREKHET**, nato il 01/01/1990 in Eritrea, arrivato in questa provincia a seguito di sbarco il 14/06/2018;

VISTI i fogli di presenza della struttura da cui emerge che il sopra citato migrante si è allontanato in data 26/07/2018;

CONSIDERATO che il migrante **BEREKHET** si è allontanato senza una preventiva, motivata comunicazione dalla struttura di prima accoglienza "Ex SEMINARIO" di Acquapendente;

CONSIDERATO che sussistono esigenze di celerità del procedimento che giustificano ai sensi dell'art. 7 della L. 241/90 l'omissione dell'avviso di avvio del procedimento amministrativo, anche tenuto conto della attuale irreperibilità dell'interessato;

RITENUTO che nella fattispecie di cui trattasi si siano verificati i presupposti previsti dall'art. 23 comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, dove si dispone la revoca, da parte del Prefetto, delle misure di accoglienza in caso di "mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva, motivata comunicazione alla prefettura - ufficio territoriale del governo";

VISTA la convenzione stipulata tra l'ente gestore della struttura di accoglienza e questa Prefettura;

VISTI il D.Lgv.n.25 del 28/01/2008, il D.P.R. n. 21 del 12/01/2015, il D.Lgv. n.142 del 18/08/2015;

DECRETA

le misure di accoglienza nei confronti del Sig. **BEREKHET**, come sopra generalizzato, sono revocate per i motivi in premessa indicati.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso al competente Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro i termini di legge.

Viterbo, data del protocollo

Il Vice Prefetto Vicario
(Orillo)

Alla Questura di Viterbo per la traduzione, la notifica e/o il rintraccio e gli adempimenti di competenza
Alla OSPITA SRL per la consegna all'interessato qualora rientrasse in struttura
Alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma
Alle Prefetture e alle Questure della Repubblica per quanto di competenza
Al Servizio Contabilità e Gestione Finanziaria Sede per quanto di competenza
Al Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili, Immigrazione e Asilo Roma

31/07/2018

Annexe 2.1 : Convocation pour la questura de Rome


QUESTURA DI ROMA
Ufficio Immigrazione
Ufficio distaccato presso Aeroporto di Fiumicino

*TORNA CON
INDIRIZZO*

OGGETTO: [REDACTED] A [REDACTED] nato/a il [REDACTED] cittadino Mali
CUI 059d1kw

INVITO AI SENSI DELL'ART. 15 T.U.L.P.S.

La persona in oggetto è invitata a presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di **ROMA** entro cinque giorni dalla data odierna, per regolarizzare la sua posizione di soggiorno. Si avverte la stessa che non presentandosi sarà soggetta a sanzione amministrativa, al pagamento della somma da Euro 154,94 a Euro 516,46.

COMMUNICATION

The above-mentioned name is invited to appear before the Aliens Registration Office of the Police Headquarters to **ROMA** IV Sez. within five days from today to regularize his/her residence permit.
He/She is warned that if he/she doesn't comply with this communication he/she will be fined for an amount from Euro 154,94 up to Euro 516,46.

INVITATION

*Vous êtes invité (à) Vous présenter à la « Questura » de la Police de **ROMA** IV Sez. entre les cinq jours à partir de maintenant à fin de régulariser votre séjour.
On Vous prévient qu'en contrevenant Vous serez sujet d'une sanction administrative qui prévoit le paiement d'un montant de Euro 154,94 à serais objet Euro 516,46.*

Fiumicino, 15 gennaio 2019

LA PARTE

IL VERBALIZZANTE
[Signature]
Ist. Capo di P. di S.
FECCHIO S. V. A.

Abd

Alla Questura di **ROMA** - Ufficio Immigrazione IV Sez. Rm 0047553
Lo straniero è rientrato in data odierna dal Lussemburgo attraverso lo scalo aereo di Fiumicino ai sensi del regolamento UE 604/2013 (ex Dublino III). Richiedente P.I.

**« LA REVOCA DELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIDENTI ASILO » DE L'ASSOCIAZIONE
PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE**

I. La législation nationale et la législation de l'Union en cause

A. Le droit de l'Union

L'article 20 de la directive 2013/33, intitulé « *Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil* », énumère les hypothèses de limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Il est libellé comme suit :

« 1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

a) | abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue; ou

b) | ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national; ou

c) | a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.

En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5 ».

L'un des principes établis dans cette directive (et notamment à l'article 20) est celui de la **gradation de la sanction**. Il suppose l'existence de sanctions proportionnées aux faits, ce qui implique une appréciation *in concreto*. En pratique, ce principe se traduit par des mesures de réduction des conditions matérielles d'accueil et, en dernier recours, le retrait de celles-ci.

B. Le droit et le système italiens

Comme l'indique son intitulé, le **décret législatif 142/2005**, portant mise en œuvre de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ainsi que de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale)¹⁴ est la norme de transposition en droit national de la **directive 2013/33/UE**, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale¹⁵.

1) Le système italien

Selon le décret législatif 142/2015 :

- la première phase principale du système d'accueil des demandeurs de protection internationale consiste en un hébergement dans un centre de premier accueil (*centro di prima accoglienza*) ;
- la seconde phase consiste en un hébergement dans les structures du « système d'hébergement territorial – SPRAR » (*sistema di accoglienza territoriale – SPRAR*¹⁶) ;
- dans les cas exceptionnels, c'est-à-dire en l'absence de disponibilité dans un centre de premier accueil ou dans une structure SPRAR, le demandeur de protection internationale peut être envoyé dans un centre d'hébergement extraordinaire (*centri di accoglienza straordinari*, CAS).

2) Le droit italien

a) Les motifs de retrait

Les dispositions de transposition de l'article 20 de la directive 2013/33 clés du décret législatif 142/2015 sont les **articles 13 et 23**¹⁷. L'article 13 concerne l'éloignement injustifié du demandeur de protection internationale hébergé en centre de premier accueil ou en centre d'hébergement extraordinaire, tandis que l'article 23 concerne le retrait de l'hébergement du demandeur de protection internationale hébergé dans une structure SPRAR.

¹⁴ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, disponible à l'adresse <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>. Il transpose également la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013 L 180, p. 60).

¹⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013 L 180, p. 96), disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-IT/TXT/?qid=1547907779077&uri=CELEX:32013L0033&from=FR>.

¹⁶ Sistema di protezione per richiedenti asili e rifugiati.

¹⁷ Ce rapport se concentre sur l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif 142/2005.

L'Italie a choisi de faire usage de la faculté de **sanctionner non seulement les « manquements grave au règlement des centres d'hébergement », mais aussi les « comportements particulièrement violents »**. Outre ces motifs, elle sanctionne le fait pour le demandeur de protection internationale de ne pas se présenter au centre, ou d'en partir [sous a)] ; de ne pas comparaître devant l'autorité compétente [sous b)] ; de présenter une « demande répétée » [sous c)] et de disposer de ressources économiques suffisantes [sous d)].

Les **hypothèses de retrait des conditions matérielles d'hébergement diffèrent selon que le demandeur de protection internationale est hébergé dans un centre de premier accueil/centre d'hébergement extraordinaire** (article 13 du décret législatif 142/2015) **ou dans un centre relevant du système SPRAR** (article 23 du décret législatif 142/2015).

Pour les demandeurs de protection internationale hébergés dans des **centres de premier accueil ou dans des centres d'hébergement extraordinaires**, le motif de retrait est celui de « *l'éloignement injustifié* » de la structure d'accueil (article 13 du décret législatif 142/2015).

En revanche, celui prévu pour les demandeurs de protection internationale hébergés dans des **structures du système SPRAR** reproduit en partie les dispositions de l'article 20 de la directive 2013/33, à savoir « *violation grave ou répétée des règles de la structure d'hébergement du demandeur d'asile par ce dernier, y compris des dommages aux biens mobiliers ou immobiliers, ou bien des comportements gravement violents* » (article 23 du décret législatif 142/2015).

Cela signifie qu'une mesure de retrait à l'encontre d'un demandeur de protection internationale hébergé dans un centre de premier accueil ou dans un centre d'hébergement extraordinaire ne peut pas être fondée sur l'un des cas de figure prévus à l'article 23 du décret législatif 142/2015 ; elle ne peut être fondée que sur l'article 13 du décret législatif 142/2015, sauf dans le cas d'un comportement gravement violent.

Si les violations graves et répétées des règles de la structure d'hébergement doivent se produire au sein du centre, il n'en va pas de même des « *comportements gravement violents* », qui peuvent se produire aussi bien à l'intérieur du centre qu'à l'extérieur.

b) L'acte administratif de retrait

L'acte de retrait doit être motivé de manière appropriée, tant en vertu du droit de l'Union qu'aux principes ordinaires du droit administratif italien. La **motivation doit être individualisée**. Pour être considérée adéquate, la motivation doit indiquer les faits et le raisonnement juridique conduisant à la sanction de retrait.

Une autre condition de validité de l'acte de retrait consiste en la **notification de l'ouverture de la procédure administrative**. Cela doit permettre d'assurer le caractère contradictoire de la procédure, nécessaire s'agissant d'une procédure de sanction reposant sur des questions factuelles.

L'acte de retrait **prend effet à compter de sa notification au demandeur de protection internationale** (article 23 du décret législatif 142/2015). Il ne saurait produire des effets rétroactifs.

II. Les divergences entre les législations de l'Union et italienne

A. Le droit italien ne prévoit qu'une seule sanction : le retrait

La première divergence entre ces deux législations est le fait que **le droit italien ne prévoit qu'une seule sanction, à savoir le retrait** de toutes les conditions matérielles d'accueil. Il ne prévoit

pas de gradation de la sanction. Il ne semble pas laisser au préfet (*prefetto*), l'autorité compétente pour prendre l'acte administratif de retrait des conditions matérielles d'accueil, le pouvoir discrétionnaire de prévoir une limitation de ces conditions. Cette divergence suppose le non-respect de la directive 2013/33 par le droit italien, dans la mesure où la **législation italienne méconnaît le principe de proportionnalité de la sanction prévue dans la directive précitée ainsi que le principe de gradation de la sanction.**

La directive 2013/33 était une directive d'harmonisation minimale, les Etats membres ne peuvent que se montrer plus généraux que cette directive, et ne sauraient en aucun cas limiter les droits que cette directive confère aux demandeurs de protection internationale.

B. Le droit italien prévoit des limitations des conséquences de la disparition du demandeur de protection internationale lorsque ce dernier est retrouvé ou se rend aux autorités

La seconde divergence concerne l'hypothèse dans laquelle le demandeur de protection internationale qui s'est éloigné du centre d'hébergement est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités nationales. Dans ce cas, le droit de l'Union prévoit l'adoption d'une « *décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites* ». En revanche, le **droit italien ne prévoit aucune mesure disciplinaire pouvant se substituer à la décision de retrait** dans un tel cas. Il omet donc une partie des dispositions de la directive 2013/33.

La seule possibilité offerte par le droit italien dans un tel cas de figure est le **rétablissement des mesures matérielles d'accueil si l'éloignement du demandeur de protection internationale est dû à « un cas de force majeure, à un cas fortuit ou à d'autres motifs personnels graves »** (article 23 du décret législatif 142/2005).

Autrement dit, cette divergence méconnaît le droit de l'Union de deux façons :

- le principe de proportionnalité est méconnu en l'absence de la possibilité de réduire les services d'accueil, c'est-à-dire de limiter (et non retirer) les mesures matérielles d'accueil ;
- la législation italienne établit des conditions pour le rétablissement des mesures matérielles d'accueil, alors que la directive ne prévoit aucune limitation de ce type.

III. Conclusions

L'Italie n'a procédé qu'à une **transposition partielle et erronée de la directive 2013/33** s'agissant de transposer l'article 20.