



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 27725/10
Samsam MOHAMMED HUSSEIN et autres
contre les Pays-Bas et l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 2 avril 2013 en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,
Alvina Gyulumyan,
Guido Raimondi,
Corneliu Bîrsan,
Ján Šikuta,
Nona Tsotsoria,
Johannes Silvis, *juges*,
et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 7 juin 2010,

Vu la mesure provisoire indiquée par le gouvernement néerlandais en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour et le fait que la mesure provisoire a été appliquée,

Vu les informations soumises par le gouvernement italien et les commentaires en réponse soumis par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante est M^{me} Samsam Mohammed Hussein, une ressortissante somalienne née en 1987. La requête a également été introduite au nom de ses enfants, Nahyaan et Nowal, nés respectivement en 2009 et en 2011. La requérante et ses enfants résident actuellement aux Pays-Bas. Ils sont représentés devant la Cour par M^e M. Pals, avocate à Arnhem.

2. Le gouvernement néerlandais est représenté par son agent, M. R.A.A. Böcker, du ministère des Affaires étrangères. Le gouvernement italien est représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora, et son coagent, M^{me} P. Accardo.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante et le gouvernement italien, peuvent se résumer comme suit. Les parties divergent quant à certains faits.

La requérante est originaire de Mogadiscio et appartient au clan Hawiyé/Abgal. Elle a divorcé de son premier mari ; son fils, né de cette première union, réside avec son père. En 2008, l'intéressée épousa un membre du clan Midgan. Ce clan étant tenu pour inférieur par le clan Hawiyé/Abgal, sa famille s'était opposée à ce mariage. Ayant été maltraitée par un cousin, la requérante s'enfuit de Somalie, car – appartenant à un clan puissant dont elle avait bravé les règles – elle ne pouvait se tourner vers personne pour trouver protection, et assurément pas vers son époux.

4. La requérante arriva en Italie le 22 août 2008. Le lendemain, ses empreintes digitales furent relevées au siège de la police d'Agrigento (*questura*), où elle fut enregistrée comme étant entrée illégalement sur le territoire de l'Union européenne. Elle fut inscrite sous le nom de Sofiya Ahmad Hussein, née en Somalie le 1^{er} avril 1990. La requérante affirme avoir été enregistrée en Italie sous un nom incorrect, une autre Somalienne l'ayant alors aidée dans cette démarche et ayant indiqué le patronyme de son père au lieu du sien.

5. Le 25 août 2008, elle fut transférée dans un centre d'accueil (*Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo* – « CARA ») de Marina di Massa (province de Massa Carrara, en Toscane), mis à disposition par la Croix-Rouge de l'armée. Le 26 août 2008, la requérante sollicite la protection internationale auprès du siège de la police de Massa Carrara. On releva à nouveau ses empreintes digitales et elle fut enregistrée en tant que demandeuse d'asile sous le nom de Safia Ahmed Hussein, née en Somalie le 1^{er} avril 1990. Le 23 octobre 2008, la requérante reçut un permis de séjour temporaire en tant que demandeuse d'asile. Ce permis renouvelable était valable trois mois et indiquait que la requérante était autorisée à travailler en Italie.

6. Dans sa décision du 28 janvier 2009, la Commission territoriale de Rome pour la reconnaissance de la protection internationale (*Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale*) octroya à la requérante un permis de séjour au titre de la protection subsidiaire. Cette décision fut notifiée à la requérante en personne le 25 mars 2009, au siège de la police de Massa Carrara. En parallèle, elle reçut un permis de séjour pour étranger bénéficiant de la protection subsidiaire ainsi qu'un document de voyage pour étrangers (*Titolo di viaggio per stranieri*). Le

permis de séjour et le document de voyage étaient tous deux valables jusqu'au 31 janvier 2012.

7. Le 11 avril 2009, la requérante quitta le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Massa Carrara.

8. Le 18 mai 2009, elle demanda l'asile aux Pays-Bas. Elle était alors enceinte de sept mois. Le 16 juillet 2009, l'examen et la comparaison de ses empreintes digitales par les autorités néerlandaises générèrent un « résultat positif » dans le cadre du système « Eurodac », indiquant que l'intéressée avait été enregistrée à Lampedusa (Italie) le 23 août 2008.

9. Dans le premier entretien que la requérante eut avec les services néerlandais de l'immigration, le 17 juillet 2009, l'intéressée déclara notamment qu'elle était enceinte de neuf mois et que l'accouchement était prévu pour le 24 juillet 2009. Elle ajouta qu'elle avait déjà un fils, Mahammed, né de son premier mariage avec Abdilahi Ali Jimale, avec qui l'enfant habitait. Ce mariage s'était soldé par un divorce peu après la naissance de Mahammed, en 2006. En mai 2008, elle avait épousé celui qui était alors son mari, Ahmed Abdi Awil, ressortissant somalien comme elle. Elle expliqua avoir rallié l'Italie en passant par l'Éthiopie, le Soudan et la Libye. Le 20 août 2008, elle et d'autres personnes avaient fait par bateau le voyage de la Libye vers l'Italie et avaient été interceptées en mer par les autorités italiennes. Le groupe avait été emmené dans un camp de réfugiés en Toscane, où on avait relevé les empreintes digitales de la requérante et où celle-ci était restée pendant vingt nuits. Puis elle avait quitté le camp de réfugiés et était partie pour Florence, où elle était restée jusqu'en avril 2009, dormant à la gare ferroviaire de la ville, où elle avait été violée par des hommes ivres. En avril 2009, elle avait pris le train pour les Pays-Bas, en compagnie d'un jeune homme.

10. Dans ses commentaires écrits sur le compte rendu de son premier entretien, la requérante déclara que, bien qu'on ait pris ses empreintes digitales, elle n'avait pu demander l'asile ni à Lampedusa ni ailleurs. Après vingt jours, elle avait été conduite à Florence ; là, elle avait été laissée à la station ferroviaire, où elle avait été violée par des hommes ivres. On ne lui avait fourni ni hébergement ni nourriture. Seule l'Église lui avait donné à manger. Elle n'avait pas non plus reçu de soins médicaux, même lorsqu'il s'avéra qu'elle était enceinte. Le premier examen médical ayant porté sur son état de santé et celui de son bébé avait eu lieu aux Pays-Bas.

11. Dans un nouvel entretien entre la requérante et les services néerlandais de l'immigration, le 21 juillet 2009, l'intéressée déclara notamment qu'après avoir relevé ses empreintes digitales les autorités italiennes lui avaient délivré un permis de séjour temporaire d'une validité de trois mois. Elle avait signé ce formulaire. Elle ajouta qu'elle n'avait pas souhaité demander l'asile en Italie, ayant eu l'intention de se rendre aux Pays-Bas parce qu'elle avait entendu dire que l'on y était en sécurité et que les gens étaient agréables. Elle ajouta être tombée enceinte en octobre 2008,

après avoir été violée par un Somalien qui lui avait promis de la nourriture et une douche. Elle ignorait son nom. Pendant la période où elle avait dormi à la gare ferroviaire et dans d'autres stations de Florence, elle n'avait pas cherché à obtenir l'aide des autorités italiennes ou d'organisations privées. De plus, elle n'avait pas signalé le viol aux autorités italiennes.

12. Le 4 août 2009, la requérante donna naissance à un garçon, qui fut prénommé Nahyaan.

13. Le 25 août 2009, les autorités néerlandaises demandèrent aux autorités italiennes d'assumer la responsabilité du traitement de la demande d'asile de la requérante, en application de l'article 10 § 1 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (« le règlement Dublin II »). Le 23 décembre 2009, les autorités italiennes accédèrent à cette requête.

14. La demande d'asile déposée par la requérante aux Pays-Bas fut rejetée le 5 mars 2010 par le ministre de la Justice (*Minister van Justitie*), qui estima qu'au regard du règlement Dublin II l'Italie était responsable du traitement de la demande d'asile. Le ministre rejeta l'argument de la requérante selon lequel les Pays-Bas ne pouvaient pas à l'égard de l'Italie s'appuyer sur le principe de la confiance réciproque entre les États (*interstatelijk vertrouwensbeginsel*) parce que, selon la requérante, des éléments suffisants et concrets indiquaient que l'Italie manquait à ses obligations internationales découlant des traités à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés.

15. Le recours de la requérante contre cette décision et la demande concomitante de mesure provisoire furent rejetés le 19 mai 2010 par le juge des mesures provisoires (*voorzieningenrechter*) du tribunal d'arrondissement (*rechtbank*) de La Haye, siégeant à Zutphen.

16. Le 31 mai 2010, la requérante forma un nouveau recours auprès de la section du contentieux administratif (*Afdeling Bestuursrechtspraak*) du Conseil d'État (*Raad van State*). Le 9 juin 2010, la requérante demanda au président de ladite section d'adopter une mesure provisoire, c'est-à-dire de surseoir à son transfert en Italie en attendant le dénouement de la procédure relative à son nouveau recours. Le même jour, n'ayant décelé aucune raison de penser que la décision litigieuse serait annulée, le président rejeta la demande de mesure provisoire. Aucune autre information n'a été fournie quant à l'issue du nouveau recours formé par la requérante auprès de la section du contentieux administratif.

17. Le 10 juin 2010, les services néerlandais de l'immigration informèrent l'avocat de la requérante que le transfert de celle-ci était prévu pour le 17 juin 2010.

B. Faits postérieurs à l'introduction de la requête

18. Le 11 juin 2010, à la demande de la requérante, le président de la chambre indiqua au gouvernement néerlandais qu'il était souhaitable, dans

l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant la Cour, de ne pas expulser la requérante vers l'Italie (article 39 du règlement de la Cour).

19. Le 12 février 2011, la requérante donna naissance à une fille, qui fut prénommée Nowal. L'enfant est atteinte d'une maladie de la peau héréditaire qui, d'après un spécialiste, n'aura d'incidence ni sur son développement ni sur son espérance de vie.

20. Le 6 décembre 2011, la requérante déposa une seconde demande d'asile aux Pays-Bas. Pendant l'entretien relatif à sa demande avec les services néerlandais de l'immigration, tenu le même jour, elle déclara notamment qu'elle était seule et qu'elle avait été mariée en Somalie mais ignorait où était son époux d'alors, avec qui elle n'avait pas eu de contacts depuis longtemps. Elle ne précisa pas le nom de son ex-mari. Elle expliqua que, la loi islamique l'autorisant à se remarier si elle n'avait plus eu de nouvelles de son mari pendant quatre mois, elle avait contracté un mariage traditionnel aux Pays-Bas en avril 2010 avec un autre homme, Abdirahman Mohamed Ali, le père de Nowal. Entretemps, ils s'étaient séparés. Depuis sa sortie de l'hôpital, après la naissance de Nowal, elle ne l'avait plus revu et ignorait où il se trouvait. Elle déclara également qu'elle craignait que sa fille se trouvât privée de soins médicaux en Italie. Nowal avait besoin de trois applications quotidiennes de vaseline.

21. Le 8 décembre 2011, les services de l'immigration informèrent la requérante que sa seconde demande d'asile serait examinée dans le cadre d'une « procédure d'asile prolongée » (*verlengde asielprocedure*) et qu'elle pouvait escompter une décision pour le 6 juin 2012 au plus tard. Aucune autre information sur la procédure relative à cette seconde demande d'asile n'a été fournie.

22. Le 13 mars 2012, un certain nombre de questions de fait furent posées au gouvernement italien (article 54 § 2 a) du règlement de la Cour) concernant la situation de la requérante en Italie avant son arrivée aux Pays-Bas. Le gouvernement italien a soumis ses réponses le 14 mai 2012 et les observations de la requérante en réponse ont été déposées le 20 juin 2012.

23. Une note relative au séjour de la requérante au centre d'accueil de Massa, établie le 22 avril 2012 par le comité local de la Croix-Rouge italienne de Massa Carrara, fait partie des observations soumises par le gouvernement italien. Elle se lit ainsi :

« A partir du 1^{er} août 2008, le comité local de Massa Carrara (Croix-Rouge italienne) a accueilli au Codam (Centre opérationnel militaire de dépôt et d'entraînement – « Centre d'accueil ») de Marina di Massa plus de cent réfugiés d'origine africaine, et leur a fourni divers types d'aide prévus par la convention signée avec la préfecture de Massa Carrara.

Plus spécifiquement, pendant leur séjour dans les locaux de Marina di Massa, tous les réfugiés ont pu bénéficier des services suivants :

Hébergement et nourriture, articles d'hygiène, vêtements, assistance sociale et psychologique, médiation culturelle/linguistique, activités de loisir, laverie, coiffeur, soins médicaux et d'hygiène (par le personnel de l'ASL (service de santé local) et le personnel médical/infirmier du Codam qui a également assuré le transfert vers l'hôpital lorsque cela était nécessaire).

Il convient de souligner que le Dr [A.] et le Dr [B.] (respectivement psychologue et assistant social au centre d'accueil), consultés à la demande de la préfecture de Massa Carrara, ont indiqué que lors des rencontres avec [la requérante] il n'a jamais été fait mention d'un viol subi par elle et que rien n'indiquait une source de préoccupation.

De plus, le docteur [B.] a ajouté que « [la requérante] n'[avait] déclaré être enceinte qu'à un stade avancé de sa grossesse (dix-sept semaines) et [avait] immédiatement été accompagnée à l'Unité de consultations de l'ASL de Massa pour les visites et l'examen de routine. À cette occasion, [la requérante avait] indiqué avoir déjà un enfant (en bas âge) dans son pays d'origine et que M. Abdi Awad Ahmed (qui séjournait également au centre de Marina di Massa) était le père de l'enfant qu'elle portait. Interrogé à ce sujet par le personnel du centre d'accueil, l'homme [avait] immédiatement assumé la responsabilité de la grossesse et exprimé sa joie quant à l'événement (...) »

En outre, il y a lieu de préciser qu'au cours des derniers mois de l'opération CARA le personnel de la Croix-Rouge a répertorié – pour les femmes en particulier – d'autres structures d'hébergement pouvant permettre de s'intégrer plus facilement à la réalité socio-économique du pays.

Ces autres structures se situaient sur tout le territoire national. Les femmes ont été réparties en petits groupes, en fonction de leur pays d'origine et des liens personnels noués pendant leur séjour au centre d'accueil de Massa.

Toutefois, [la requérante] a refusé tous les types d'hébergement qui lui étaient proposés et a exprimé le souhait de partir à l'étranger – aux Pays-Bas –, où son compagnon avait des contacts avec certaines connaissances. De même, M. Abdi Awad Ahmed, interrogé sur ce point, a indiqué à plusieurs reprises que le couple projetait de partir à l'étranger et a exprimé son souhait de s'occuper de la femme et du bébé.

Enfin, il ressort des documents (ci-joints) dont dispose le comité que [la requérante] a spontanément et volontairement quitté le centre d'accueil le 11 avril 2009. »

24. Dans les observations écrites qu'elle a soumises en réponse, la requérante admet s'être vu octroyer un permis de séjour en Italie d'une validité de trois ans et non de trois mois, ainsi qu'elle l'avait dit aux autorités néerlandaises. Elle confirme par ailleurs avoir reçu des soins médicaux au centre d'accueil. Elle soutient qu'elle n'a pas quitté le centre d'accueil volontairement mais qu'on lui a dit de partir, sans lui préciser ce qu'elle devait faire et comment, ni où elle pourrait trouver travail, formation, abri, moyens de subsistance, soins médicaux, etc. Elle réaffirme également avoir été violée à Florence alors qu'elle visitait la ville pendant son séjour au centre d'accueil. Craignant la réaction de la communauté somalienne, elle n'aurait pas informé le personnel médical de ce viol et aurait inventé l'histoire selon laquelle le père du bébé était un homme séjournant au centre. Enfin, la requérante dément avoir été informée de l'existence de toute autre structure plus adaptée, lors de son séjour au centre

d'accueil. Le 11 avril 2009, après avoir reçu son permis de séjour, elle aurait signé un formulaire qu'elle ne comprenait pas, concernant la restitution de la clé de sa chambre.

C. Le droit pertinent de l'Union européenne

25. Les instruments et principes pertinents du droit de l'Union européenne sont présentés dans l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* ([GC], n° 30696/09, §§ 57-86, CEDH 2011), qui mentionne notamment :

– la 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 (« la directive Accueil ») ;

– le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (le « règlement Dublin II ») ;

– la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (« la directive Qualification ») ;

– la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (la « directive Procédure »).

26. En vertu du règlement Dublin II, les États membres sont tenus de déterminer, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés (articles 5 à 14), l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée sur leur territoire. Le système vise à éviter le phénomène de demandes multiples, et en même temps à garantir que le cas de chaque demandeur d'asile sera traité par un seul État membre. Ainsi, lorsqu'il est établi que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile (article 10 § 1).

27. Si l'analyse des critères du règlement désigne un autre État membre comme responsable, ce dernier est sollicité pour prendre en charge le demandeur d'asile et, partant, pour examiner sa demande (article 17).

28. Dans son arrêt du 21 décembre 2011 dans les affaires *NS c. Secretary of State for the Home Department* et *M. E., A. S. M., M. T., K. P., E. H. c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (CJUE C-411/10 et C-493/10), la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a considéré au sujet des

transferts au titre du règlement Dublin II que, bien que le système européen commun d'asile fût fondé sur la confiance mutuelle et la présomption de respect, par les autres États membres, du droit de l'Union et, plus particulièrement, des droits fondamentaux, une telle présomption était néanmoins réfragable. L'arrêt déclare notamment :

« 78. Il ressort de l'examen des textes constituant le système européen commun d'asile que celui-ci a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des États y participant, qu'ils soient États membres ou États tiers, respectent les droits fondamentaux, en ce compris les droits trouvant leur fondement dans la convention de Genève et le protocole de 1967, ainsi que dans la CEDH, et que les États membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard.

(...)

80. Dans ces conditions, il doit être présumé que le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme aux exigences de la charte, à la convention de Genève ainsi qu'à la CEDH.

81. Il ne saurait, cependant, être exclu que ce système rencontre, en pratique, des difficultés majeures de fonctionnement dans un État membre déterminé, de sorte qu'il existe un risque sérieux que des demandeurs d'asile soient, en cas de transfert vers cet État membre, traités d'une manière incompatible avec leurs droits fondamentaux.

82. Néanmoins, il ne peut en être conclu que toute violation d'un droit fondamental par l'État membre responsable affecterait les obligations des autres États membres de respecter les dispositions du règlement n° 343/2003.

83. En effet, il en va de la raison d'être de l'Union et de la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et, plus particulièrement, du système européen commun d'asile, fondé sur la confiance mutuelle et une présomption de respect, par les autres États membres, du droit de l'Union et, plus particulièrement, des droits fondamentaux.

84. En outre, il ne serait pas compatible avec les objectifs et le système du règlement n° 343/2003 que la moindre violation des directives 2003/9, 2004/83 ou 2005/85 suffise à empêcher tout transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre normalement compétent. En effet, le règlement n° 343/2003 vise, en présumant que les droits fondamentaux du demandeur d'asile seront respectés dans l'État membre normalement compétent pour connaître de sa demande, à instaurer (...) une méthode claire et opérationnelle permettant de déterminer rapidement l'État membre compétent pour connaître d'une demande d'asile. À ces fins, le règlement n° 343/2003 prévoit qu'un seul État membre, désigné sur la base de critères objectifs, soit compétent pour connaître d'une demande d'asile introduite dans un pays de l'Union.

85. Or, si toute violation des dispositions isolées des directives 2003/9, 2004/83 ou 2005/85 par l'État membre compétent devait avoir pour conséquence que l'État membre dans lequel a été introduite une demande d'asile serait empêché de transférer le demandeur dans ce premier État, cette conséquence aurait pour effet d'ajouter aux critères de détermination de l'État membre compétent énoncés au chapitre III du règlement n° 343/2003 un critère supplémentaire d'exclusion selon lequel des violations mineures aux règles des directives susmentionnées commises dans un État membre déterminé pourraient avoir pour effet d'exonérer celui-ci des obligations prévues par ledit règlement. Une telle conséquence viderait lesdites obligations de leur substance et compromettrait la réalisation de l'objectif de désigner rapidement l'État membre compétent pour connaître d'une demande d'asile introduite dans l'Union.

86. En revanche, dans l'hypothèse où il y aurait lieu de craindre sérieusement qu'il existe des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'État membre responsable, impliquant un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne], des demandeurs d'asile transférés vers le territoire de cet État membre, ce transfert serait incompatible avec ladite disposition.

(...)

104. (...) la présomption, constatée au point 80 du présent arrêt, sous-tendant les réglementations en la matière, que des demandeurs d'asile seront traités de manière conforme aux droits de l'homme doit être considérée comme réfragable.

105. Eu égard à ces éléments, (...) le droit de l'Union s'oppose à l'application d'une présomption irréfragable selon laquelle l'État membre que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 343/2003 désigne comme responsable respecte des droits fondamentaux de l'Union.

106. L'article 4 de la charte doit être interprété en ce sens qu'il incombe aux États membres, en ce compris les juridictions nationales, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'« État membre responsable » au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de cette disposition. »

D. Le droit et la pratique internes pertinents des Pays-Bas

29. Le droit et la pratique internes relatifs à la procédure d'asile et à l'exécution des mesures d'éloignement sont présentés dans *K. c. Pays-Bas* ((déc.), n° 33403/11, §§ 16-19 et §§ 25-32, 25 septembre 2012).

30. Concernant les transferts vers l'Italie en application du règlement Dublin, les autorités néerlandaises fixent, en concertation avec les autorités italiennes, les modalités et la date de la remise d'un demandeur d'asile aux autorités italiennes compétentes. En principe, il est donné un préavis de trois jours ouvrables, conformément à l'article 8 § 2 du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission. Il est tenu compte des demandes des autorités italiennes en vue de l'obtention d'un préavis plus long.

31. Si le transfert concerne une personne vulnérable – par exemple un mineur étranger non accompagné ou une mère non accompagnée avec un enfant en bas âge –, les autorités néerlandaises le signalent expressément à l'attention des autorités italiennes et leur fournissent un préavis de quatorze jours. Un préavis de même durée est donné en principe lorsque le transfert est associé à des circonstances médicales exceptionnelles. Lorsqu'un médecin fixe des conditions pour un transfert – par exemple la mise à disposition d'un fauteuil roulant, d'un médecin ou d'une ambulance pour le transport du demandeur d'asile vers un hôpital ou un autre établissement –, des dispositions sont prises avec les autorités italiennes avant le transfert pour que ces conditions soient satisfaites. Il n'est procédé au transfert

effectif qu'après réception de la confirmation que les conditions seront remplies.

32. Contrairement à un demandeur d'asile mineur non accompagné, une famille n'est en principe pas escortée. Elle est estimée capable, à son arrivée à l'aéroport, de se présenter de sa propre initiative aux autorités italiennes qui – ayant reçu un préavis – sont informées de l'arrivée imminente de la famille. Une escorte peut être fournie lorsque le ou les parents sont dans l'incapacité de veiller eux-mêmes sur les enfants. La maréchaussée royale néerlandaise (*Koninklijke Marechaussee*), qui procède au transfert effectif et est présente physiquement à l'aéroport pour remettre la famille aux autorités italiennes, est responsable de la décision relative à la nécessité de recourir à une escorte. Lors de chaque transfert, la personne concernée est informée qu'elle doit se présenter à la police des frontières (*polizia di frontiera*), à l'aéroport.

E. Le droit et la pratique internes pertinents de l'Italie

1. La procédure d'asile

33. Une personne qui souhaite demander l'asile en Italie doit s'adresser pour cela à la police des frontières ou, si elle se trouve déjà en Italie, au service de l'immigration de la police (*questura*). Dès le dépôt de sa demande d'asile, l'intéressé obtient le droit d'entrer en Italie et l'accès à la procédure d'asile, et il est autorisé à rester dans le pays en attendant que la Commission territoriale pour la reconnaissance de la protection internationale se prononce sur la demande d'asile.

34. Pour un demandeur non titulaire d'un visa d'entrée valable, la police mène une procédure d'identification (*fotosegnalamento*), au besoin avec l'aide d'un interprète. Cette procédure comprend la prise de photographies pour passeport et le relevé des empreintes digitales. Ces dernières sont comparées à celles enregistrées dans le système EURODAC et la base de données nationale AFIS (Système automatisé d'identification dactyloscopique). Au terme de cette procédure, le demandeur reçoit une fiche confirmant qu'il a été procédé au premier enregistrement (*cedolino*), sur laquelle sont inscrits les rendez-vous à venir, notamment celui qui correspond à l'enregistrement officiel de la demande.

35. La demande d'asile officielle doit être présentée par écrit. À partir d'un entretien avec le demandeur dans une langue qu'il comprend, la police remplit le « formulaire type C/3 pour la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève » (*Modello C/3 per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra*), qui comporte des questions sur les données personnelles du demandeur (nom et prénom, date de naissance, nationalité, noms et prénoms des parents/conjoint/enfants et lieu où ils se trouvent), ainsi que des précisions

sur le voyage effectué par l'intéressé jusqu'en Italie et les raisons pour lesquelles il a fui son pays d'origine et sollicite l'asile en Italie. Le demandeur est invité à fournir un document écrit dans sa propre langue – à joindre au formulaire – rendant compte de son parcours de demande d'asile. La police conserve le formulaire original et remet au demandeur une copie estampillée.

36. Le demandeur est ensuite invité, par notification écrite de la police, à se présenter à une audience de la Commission territoriale compétente pour la reconnaissance de la protection internationale. Lors de cette audience, le demandeur est assisté par un interprète. Cette commission peut :

- accorder l'asile en reconnaissant au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (« la Convention de 1951 sur les réfugiés ») ;

- ne pas reconnaître au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 sur les réfugiés, mais lui accorder une protection subsidiaire en vertu de l'article 15 c) de la directive Qualification (paragraphe 25 ci-dessus), telle que mise en œuvre par le décret législatif (*decreto legislativo*) n° 251/2007 ;

- ne pas accorder l'asile ou la protection subsidiaire, mais un permis de séjour pour raisons humanitaires impérieuses en vertu du décret-loi (*decreto legge*) n°s 286/1998 et 25/2008 ;

- n'accorder aucune forme de protection au demandeur. En pareil cas, le demandeur reçoit l'ordre de quitter l'Italie (*foglio di via*) dans un délai de quinze jours.

37. Une personne dont le statut de réfugié a été reconnu en vertu de la Convention de 1951 sur les réfugiés reçoit un permis de séjour valable pendant cinq ans et renouvelable. Par ailleurs, elle a droit, notamment, à un document de voyage pour étrangers (*Titolo di viaggio per stranieri*), au travail, au rapprochement familial et au bénéfice des dispositifs généraux prévus par le droit interne italien en matière d'aide sociale, de soins médicaux, de logement social et d'éducation.

38. Une personne qui obtient une protection subsidiaire reçoit un permis de séjour valable pendant trois ans et pouvant être renouvelé par la commission territoriale qui l'a accordé. Ce permis peut aussi être converti en permis de séjour pour travailler en Italie, à condition que la demande en soit faite avant l'expiration du permis de séjour initial et que l'intéressé détienne une pièce d'identité. Un permis de séjour accordé à titre de protection subsidiaire donne à l'intéressé, notamment, le droit à un document de voyage pour étrangers, au travail, au rapprochement familial et au bénéfice des dispositifs généraux prévus par le droit interne italien en matière d'aide sociale, de soins médicaux, de logement social et d'éducation.

39. Une personne qui obtient un permis de séjour pour des raisons humanitaires impérieuses se voit délivrer un permis de séjour valable

pendant un an, qui peut être converti en permis de séjour pour travailler en Italie, à condition que l'intéressé détienne un passeport. Un permis de séjour accordé pour des raisons humanitaires donne à l'intéressé le droit au travail, aux soins médicaux et, s'il n'a pas de passeport, à un document de voyage pour étrangers.

40. En cas de refus de la commission territoriale d'accorder une protection internationale, il peut être fait appel de la décision devant une juridiction de droit civil (*sezione civile del Tribunale*). Des recours peuvent ensuite être formés auprès de la cour d'appel (*Corte di appello*) et, en dernière instance, de la Cour de cassation (*Corte di cassazione*). Ces recours doivent être présentés par un avocat, le demandeur d'asile concerné pouvant à cet effet demander l'aide judiciaire.

41. À tout moment de la procédure relative à l'examen de sa demande d'asile, l'intéressé peut retirer ladite demande en remplissant un formulaire à cette fin. Celui-ci peut être obtenu auprès du service de l'immigration de la police. Le retrait formel d'une demande d'asile signifie qu'il est mis fin à la procédure sans que la commission territoriale ait statué sur la demande. Cependant, le retrait d'une demande d'asile n'est pas automatiquement présumé lorsque le demandeur a quitté le centre d'accueil pour demandeurs d'asile, est parti pour une destination inconnue ou a quitté le pays. En cas de non-comparution d'un demandeur devant la commission territoriale, celle-ci signale officiellement l'absence de l'intéressé et statue sur sa demande à partir des éléments du dossier. Dans la plupart des cas, elle rejette la demande d'asile pour « défaut de traçabilité » (*diniogo per irreperibilità*). L'intéressé peut alors demander une nouvelle audience, auquel cas la procédure sera relancée une fois que la date d'un nouvel entretien lui aura été communiquée.

2. *L'accueil pendant la procédure d'asile*

42. En application du décret législatif n° 140/2005, qui met en œuvre la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile en Italie ont droit à des services d'accueil. L'article 8 du décret énonce que des dispositions en vue de l'accueil doivent être prises en fonction des besoins spécifiques des demandeurs d'asile et de leurs familles, en particulier des besoins des personnes vulnérables, c'est-à-dire les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les femmes enceintes, les parents isolés d'enfants mineurs, et les personnes qui ont subi torture, viol ou d'autres formes de violence psychologique, physique ou sexuelle grave. Le droit interne italien prévoit des garanties spéciales pour ces personnes vulnérables, notamment un quota de places réservées dans le cadre du dispositif d'accueil du SPRAR (paragraphe 43-46 ci-dessous).

3. *Les dispositifs italiens d'accueil tels que décrits et évalués dans les documents nationaux et internationaux pertinents*

43. Dans les recommandations de juillet 2012 sur les aspects importants de la protection des réfugiés en Italie (*UNHCR Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy*) publiées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile en Italie sont ainsi décrits :

(Traduction du greffe)

« Le décret législatif n° 140/2005 (...) est le principal fondement légal du dispositif d'accueil italien. Ce décret prévoit que les personnes qui demandent une protection en Italie mais n'ont pas les moyens de s'assurer par elles-mêmes un niveau de vie décent sont en principe accueillies dans des structures d'accueil appropriées. Le système d'accueil est actuellement constitué par des structures de types suivants : les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA), les Centres d'accueil pour migrants (CDA), les projets locaux mis en place dans le cadre du Système de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés (SPRAR) et les centres qui se trouvent dans les « zones métropolitaines », établis dans les grandes villes. Récemment, le système a été complété par un plan d'accueil d'urgence géré par le service de la protection civile et déployé pour faire face aux flux migratoires en provenance d'Afrique du Nord à partir de janvier 2011.

Sur le fondement d'une série d'exigences définies à l'article 20 du décret législatif n° 25/2008, certains demandeurs d'asile arrivant en Italie sont d'emblée envoyés dans des CARA, principalement à des fins d'identification. Les CARA sont des centres ouverts, gérés par des organisations qui ont été choisies par le biais d'une procédure d'appel d'offres conduite par la préfecture locale. Les neuf CARA qui sont actuellement opérationnels dans plusieurs régions d'Italie représentent une capacité totale d'environ 2 000 places. Il arrive toutefois que l'on ait aussi recours aux structures d'accueil pour migrants, ou CDA, pour héberger des demandeurs d'asile, ce qui porte à 5 000 places régulières la capacité d'accueil totale en Italie. Les demandeurs d'asile qui relèvent de catégories spécifiques (à savoir ceux qui se sont vu précédemment notifier un arrêté d'expulsion) peuvent aussi être détenus dans des centres d'identification et d'expulsion (CIE).

Le réseau SPRAR de projets d'accueil et d'intégration, constitué par des communes, des provinces et des organisations à but non lucratif, est coordonné par un service central et actuellement géré par l'Association nationale des communes italiennes (ANCI). Le financement est obtenu grâce à une procédure d'appel d'offres conduite par le ministère de l'Intérieur. Les quelque 150 projets du SPRAR représentent une capacité totale d'environ 3 000 personnes. Cinq cents places sont réservées aux personnes vulnérables, dont cinquante pour des personnes atteintes de troubles mentaux graves. Les projets du SPRAR accueillent des personnes bénéficiant d'une protection internationale ou d'une protection humanitaire nationale, ainsi que des demandeurs d'asile. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, les places dans le réseau SPRAR sont généralement destinées aux demandeurs d'asile vulnérables ou indigents pour lesquels la procédure d'identification est achevée ou qui ont déjà séjourné trente-cinq jours dans un CARA.

Ces dernières années, du fait de la capacité limitée du réseau SPRAR, il est souvent arrivé que des demandeurs d'asile qui auraient pu être accueillis dans ce type de structure d'accueil soient dirigés vers un CARA. Des demandeurs d'asile qui, selon la

politique définie, auraient dû passer au maximum trente-cinq jours dans un CARA sont donc restés dans ces structures jusqu'au terme de leur procédure d'asile ou, dans certains cas, jusqu'à six mois, sans avoir accès aux projets du SPRAR. Concernant la durée du séjour, les demandeurs d'asile accueillis dans le cadre de projets du SPRAR peuvent, dans certaines circonstances données, prolonger leur séjour jusqu'à six mois après obtention d'une forme de protection internationale.

De manière générale, les personnes accueillies dans un CARA doivent bénéficier d'un éventail de prestations incluant – au-delà de la nourriture et de l'hébergement – les soins médicaux et de santé mentale, la formation et les activités de loisir, ainsi que l'aide juridique. Le cadre juridique pertinent définit des normes minimales communes pour les CARA au niveau national, normes qui figurent désormais dans tous les contrats de gestion de ces structures d'accueil. Les services dans les centres d'accueil du SPRAR sont moins homogènes et l'hébergement est généralement prévu dans des structures petites à moyennes, telles que des appartements, où les prestations sont conçues pour faciliter l'intégration locale.

En 2011, à la suite d'arrivées massives de migrants en provenance d'Afrique du Nord et de la proclamation consécutive de l'état d'« urgence humanitaire », des autorités régionales ont été invitées à recenser des structures d'accueil complémentaires, la capacité d'accueil d'alors étant jugée insuffisante. Un accord a ensuite été conclu entre le gouvernement central et les autorités locales concernées (régions, provinces ayant un statut spécial et communes), définissant des critères pour la répartition dans tout le pays d'un nombre de personnes pouvant atteindre 50 000, avec des quotas régionaux basés sur la démographie. La responsabilité quant à la gestion de ce « plan d'accueil des migrants » a été confiée au chef du service de la protection civile, qui a été désigné comme administrateur d'urgence. À ce jour, plus de 20 000 migrants forcés ont été accueillis dans le cadre de ce plan, pour la plupart dans des structures petites à moyennes disséminées dans toute l'Italie (hormis la région des Abruzzes).

Le HCR salue les améliorations apportées ces dernières années au système d'accueil. Globalement, les CARA, les CDA et les projets du SPRAR permettent de répondre aux besoins d'accueil d'un grand nombre de demandeurs d'asile. Le HCR estime toutefois qu'une série de points demeurent préoccupants, à savoir : i) lorsqu'il y a des arrivées massives de migrants, les CDA, les CARA et les projets du SPRAR ne permettent pas à eux seuls d'accueillir tous les demandeurs d'asile qui ne peuvent subvenir à leurs besoins ; ii) le niveau effectif d'assistance et la qualité des services offerts varient considérablement en fonction du type de structure, les projets du SPRAR proposant un accueil dans une multitude de petites structures, dont beaucoup ont tissé des liens solides avec l'environnement local, tandis que les CARA et les CDA sont des structures plus grandes dont la capacité va d'un minimum de 100-150 places à un maximum de 1 500-2 000 places ; iii) les critères et procédures sur la base desquels les demandeurs d'asile individuels sont dirigés vers un CARA ou un projet du SPRAR ne sont pas toujours énoncés formellement par écrit ; iv) dans certaines situations, l'accueil dans un CARA a été limité à une durée maximale de six mois, pratique qui ne semble pas conforme à la directive de l'UE sur les conditions d'accueil lorsqu'elle est appliquée à des demandeurs d'asile qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et n'ont pas dans ce délai obtenu de décision sur leur demande ; cependant, le ministère de l'Intérieur a récemment assuré le HCR qu'il serait mis fin à cette *pratique restrictive* ; v) les CARA ne proposent pas tous les mêmes prestations en matière d'accueil, la qualité de l'aide variant d'une structure à l'autre et n'atteignant pas toujours un niveau adéquat, spécialement en ce qui concerne l'assistance juridique et psychosociale ; vi) il y a encore matière à

amélioration dans les CARA, notamment en ce qui concerne la participation de la population locale, la création de mécanismes de plainte efficaces et la prise en compte de la distinction hommes/femmes et de la diversité ; vii) l'aide aux personnes vulnérables est souvent insuffisante en raison de la mauvaise coordination entre parties prenantes, de l'incapacité à offrir un soutien juridique et social adéquat ainsi que le suivi logistique nécessaire, et d'un système d'orientation médiocre ; viii) le contrôle des conditions d'accueil par les autorités compétentes n'est pas systématique en général et les plaintes demeurent souvent sans réponse ; ix) en ce qui concerne l'« urgence Afrique du Nord », qui a permis de trouver dans un bref laps de temps un hébergement pour de nombreux demandeurs d'asile venus de Libye, les activités de contrôle relevant des autorités régionales chargées de la mise en œuvre du plan d'accueil national ont pris du retard. De plus, la plupart des nouvelles structures mises en place par les autorités régionales pour accueillir les personnes arrivées de Libye n'offrent pas à l'heure actuelle l'éventail des services prévus par la législation nationale sur les normes minimales d'accueil dans les CARA. »

44. Un rapport publié le 18 septembre 2012 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à la suite de sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (CommDH(2012)26), évoque ainsi l'accueil des migrants, notamment des demandeurs d'asile :

(Traduction du greffe)

« 140. Le système d'accueil des migrants est resté largement inchangé depuis la dernière visite en Italie du prédécesseur du Commissaire, en mai 2011. Comme l'observait le rapport de 2011, les demandeurs d'asile en Italie peuvent être dirigés vers différents types d'hébergement, notamment les CARA (*Centri d'accoglienza per richiedenti asilo*, centres ouverts de premier accueil pour demandeurs d'asile), les CDA (*Centri di accoglienza*, centres d'accueil pour migrants) et les CPSA (*Centri di primo soccorso ed accoglienza*, centres de premier secours et d'accueil).

141. Des inquiétudes ont été formulées au sujet des conditions qui règnent dans certains centres d'accueil. Ainsi, ayant visité un CARA lors de sa visite de septembre 2008, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a critiqué ce centre du fait qu'il se trouvait dans des locaux de type pénitentiaire. Si le Commissaire n'ignore pas que le gouvernement italien a défini des normes minimales dans les appels d'offres pour la gestion de ces structures, les interlocuteurs se sont montrés préoccupés par la forte disparité des normes dans les centres d'accueil en pratique, qui peut se manifester ainsi, par exemple : manque d'effectifs et de formation adéquate du personnel ; surpopulation et caractère limité de l'espace disponible pour les prestations d'assistance, les conseils juridiques et la socialisation ; locaux matériellement inadéquats et éloignés des résidents locaux ; ou encore difficultés d'accès aux informations adéquates.

142. Le manque d'uniformité des normes appliquées dans les centres d'accueil, ainsi que le manque de clarté quant au régime applicable aux migrants qui y séjournent, sont devenus une préoccupation majeure après la proclamation de l'« urgence Afrique du Nord » en 2011. En vertu du plan d'urgence, la capacité d'accueil d'alors a été renforcée en coopération avec les régions italiennes, et ce pour faire face à la forte augmentation des arrivées en provenance des côtes nord-africaines (34 120 demandes d'asile ont été déposées en Italie en 2011, ce qui représente plus du triple du chiffre de 10 050 demandes enregistrées en 2010). Le Commissaire a conscience de la pression à laquelle le système d'accueil italien a été soumis en 2011 et loue les efforts déployés par les autorités centrales et régionales pour fournir la

capacité d'accueil supplémentaire qui était nécessaire face aux effets de l'important accroissement des flux migratoires.

143. Cependant, de nombreux interlocuteurs remettent en question l'efficacité et la viabilité d'une approche des questions d'asile et d'immigration qui est fondée sur l'urgence. Le rapport de 2011 avait déjà exprimé des préoccupations particulières quant à l'offre d'aide juridique, de soins adéquats et d'assistance psychosociale dans les centres d'accueil d'urgence, et au sujet des difficultés liées à l'identification rapide des personnes vulnérables et à la préservation de l'unité familiale lors des transferts. Ces inquiétudes restent d'actualité, et des ONG de défense des droits de l'homme ont mis en avant des informations faisant état d'importants problèmes dans certaines de ces structures, notamment en Calabre et en Lombardie. Des retards et un manque de transparence dans le contrôle de ces centres ont également été signalés, tant par des ONG que par le HCR.

144. Concernant les effets de la clôture de la période d'urgence, prévue pour le 31 décembre 2012, le Commissaire se félicite des informations fournies par le ministre de l'Intérieur selon lesquelles l'examen des demandes d'asile pendantes (estimées à environ 7 000-8 000) sera achevé avant cette date. Il a été informé que 30 % des demandeurs arrivés pendant la période d'urgence se sont vu accorder une protection. Le Commissaire loue également les efforts considérables des autorités italiennes pour améliorer la procédure d'examen appliquée par les commissions territoriales, au sein desquelles le HCR est représenté, mais observe toutefois que le manque de compétence de certains membres de ces commissions est perçu comme un problème.

145. Cependant, le Commissaire croit comprendre qu'au-delà de cette date il n'y aura plus d'aide pour les personnes qui se sont vu accorder une protection internationale, les autorités considérant que la formation professionnelle qu'ils auront reçue d'ici-là leur permettra de s'intégrer s'ils choisissent de rester en Italie. Le Commissaire s'inquiète de cette éventualité, compte tenu des graves défaillances qu'il a observées dans l'intégration des réfugiés et d'autres bénéficiaires de la protection internationale (voir ci-dessous). Il n'a pas reçu d'informations sur la situation des personnes dont les recours judiciaires contre une décision négative en matière d'asile seront encore pendants à cette date.

146. Comme le relevait le rapport de 2011, une autre spécificité du système italien tient au SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), réseau financé par l'État regroupant des autorités locales et des organisations à but non lucratif, qui héberge des demandeurs d'asile, des réfugiés et d'autres personnes bénéficiant de la protection internationale. Contrairement aux CARA et aux centres d'accueil d'urgence, qui sont souvent de larges structures accueillant un grand nombre de personnes simultanément, le SPRAR est constitué d'environ 150 projets plus modestes ; les interlocuteurs du Commissaire estiment qu'il fonctionne bien mieux parce qu'il s'attache aussi à fournir informations, assistance, soutien et orientations aux bénéficiaires, afin de faciliter leur intégration socio-économique.

147. Cependant, ce réseau – qui représente le deuxième niveau d'accueil, après les centres qui sont en première ligne – a une capacité extrêmement limitée (environ 3 000 places), par rapport au nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés que compte l'Italie. De ce fait, il arrive souvent que les demandeurs d'asile soient maintenus dans des CARA pendant de longues périodes, au lieu d'être dirigés vers un projet du SPRAR au terme de la procédure d'identification, comme cela était initialement prévu. Dans certains cas, leur séjour dans un CARA peut durer jusqu'à six mois, et il

a été signalé au Commissaire que des demandeurs d'asile reçus dans le cadre du plan d'accueil d'urgence étaient même restés dans des centres d'accueil plus longtemps.

148. Le Commissaire observe que la question des conditions de vie des demandeurs d'asile en Italie fait l'objet d'une attention croissante dans d'autres États membres de l'UE, en raison du nombre croissant de recours formés par des demandeurs d'asile contre leur transfert en Italie en vertu du règlement Dublin. Il observe qu'une série de jugements rendus par plusieurs juridictions administratives allemandes ont sursis à de tels transferts, au motif notamment que les intéressés risquaient de se retrouver sans abri et en deçà du niveau minimum de subsistance. La Cour européenne des droits de l'homme a également reçu des requêtes alléguant qu'il y aurait violation de l'article 3 de la Convention en cas de transfert vers l'Italie fondé sur le règlement Dublin (...) »

45. Dans leurs observations écrites sur ce rapport, les autorités italiennes se sont exprimées ainsi :

(Traduction du greffe)

« En ce qui concerne les interventions en faveur des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant de la protection internationale, l'Italie a mis en œuvre une stratégie visant à donner aux bénéficiaires le plus d'autonomie possible, élément indispensable à leur intégration dans le cadre territorial. Cela a été possible grâce aux actions destinées à renforcer le système existant. La stratégie permet également de satisfaire à la nécessité d'accroître la cohésion sociale, qui constitue l'une des priorités spécifiques du cadre stratégique national qui sous-tend tous les investissements publics ordinaires et extraordinaires.

L'objectif général défini par l'Italie est donc d'unifier les divers modes d'accueil existant sur le territoire (Centres d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés, projets territoriaux du Système de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés, Centres d'accueil multifonctionnels métropolitains, ainsi que tout autre type de ressource en place sur le territoire) en un système national unique.

Plus spécifiquement, le système d'accueil des demandeurs d'asile se divise essentiellement en deux phases : une première phase, assurée par des structures de type gouvernemental, les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA), et une seconde phase, à laquelle pourvoient les structures du Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPRAR), gérées par les autorités locales.

Les ressources nécessaires au financement de l'ensemble du système proviennent du Fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile (FNPSA), géré par le ministère de l'Intérieur – Département des libertés civiles et de l'immigration, créé par la loi n° 189 du 30 juillet 2000 (les ressources du Fonds sont allouées par décret du ministre de l'Intérieur) et, dans une moindre mesure, du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

1. LES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CARA)

Les CARA ont été établis en vertu du décret législatif n° 25 du 28 janvier 2008 appliquant la directive 2005/85/CE, et ont remplacé les centres d'identification prévus par l'article 32 de la loi n° 189/2002 et le règlement d'application ultérieur n° 303/2004.

Les CARA qui fonctionnent actuellement sont les suivants : (...) [neuf sites, qui représentent une capacité totale de 4 102 places] (...)

Les CARA hébergent les personnes qui demandent une protection internationale et sont dans une situation particulière (par exemple une personne sans papiers, une

personne qui est entrée en Italie en transgressant les contrôles à la frontière, ou une personne dont les services de police ont constaté qu'elle se trouvait en situation irrégulière) pendant la période nécessaire à leur identification (vingt jours au maximum) ou pour permettre aux commissions territoriales pour la reconnaissance de la protection internationale de statuer sur les demandes de protection internationale (trente-cinq jours au maximum).

Si ce dernier délai est expiré sans que la commission territoriale se soit prononcée, le demandeur d'asile se voit accorder, sur la base de sa demande d'asile, un permis de séjour valable trois mois et renouvelable, qui cependant ne lui permet pas de travailler.

Une fois achevées les procédures d'identification ordinaire et d'identification photographique, le demandeur d'asile peut quitter le centre pendant la journée (de 8 heures à 20 heures) ou pour plusieurs jours en cas de situation personnelle particulière, avec l'autorisation du directeur du centre.

Si l'intéressé quitte le centre sans justification, l'accueil prend fin et la demande de protection/d'asile peut être traitée sans qu'il y ait lieu de respecter l'obligation d'interroger l'intéressé ; dans ce cas, la commission territoriale peut statuer sur le fondement des pièces dont elle dispose.

En application de l'article 6 du décret législatif n° 140/2005 (qui a incorporé la directive 2003/9/CE dans la législation nationale), les demandeurs d'asile dépourvus de moyens de subsistance peuvent continuer à être hébergés dans un CARA même au-delà des trente-cinq jours prévus, s'il est constaté qu'il n'y a pas de places disponibles dans les services des communes qui sont financés par le ministère de l'Intérieur et relèvent du Système de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés (SPRAR).

Selon l'article 11 du décret législatif n° 140/2005, s'il n'a pas été statué sur la demande d'asile dans le délai de six mois à compter de son dépôt, le permis de séjour fondé sur la demande d'asile est renouvelé pour une durée de six mois, ce qui permet à l'intéressé de travailler jusqu'à ce que la commission territoriale se prononce.

Le système d'accueil prévoit pour les migrants un éventail de services, que le directeur du centre doit leur garantir conformément à une convention avec la préfecture compétente, dans le respect du cahier des charges adopté par un décret du ministre de l'Intérieur le 21 novembre 2008.

Ces services se résument comme suit :

- a) Assistance juridique et aide juridique gratuite lorsqu'il y a lieu ;
- b) Soutien général aux personnes :
 - médiation linguistique et culturelle ;
 - informations sur la législation relative à l'immigration et sur les droits et obligations des étrangers en Italie, ainsi que sur les règles de conduite à respecter au centre ;
 - services de coiffure et de laverie ;
 - soutien socio-psychologique, avec une attention particulière aux personnes relevant de catégories vulnérables ;
 - organisation du temps libre au moyen d'activités à caractère culturel, sportif, social ou religieux ;
 - enseignement de l'italien ;

– orientations relatives au territoire et informations sur les possibilités de bénéficier du Système de protection pour demandeurs d’asile et réfugiés.

c) Assistance médicale :

- administration de médicaments ;
- premiers secours assurés par un personnel infirmier et possibilité de se faire accompagner dans les services médicaux locaux ;
- prise de rendez-vous pour des consultations et assistance lors des consultations médicales et en cas d’hospitalisation.

d) Service de nettoyage et d’hygiène environnementale ;

e) Mise à disposition des biens essentiels :

- trois repas quotidiens ;
- un ensemble de vêtements correspondant à la saison et au sexe de la personne concernée ;
- articles d’hygiène personnelle ;
- carte téléphonique ;
- tous les deux jours, un bon de 5 euros pouvant être utilisé dans le centre.

En outre, les demandeurs d’asile hébergés dans des CARA peuvent recevoir la visite de représentants du HCR, de représentants d’autres associations ou entités œuvrant pour la protection des droits des demandeurs d’asile, et également d’avocats, de membres de leur famille ou de citoyens italiens sur autorisation du préfet.

Plus généralement, le cahier des charges susmentionné a permis de nouvelles améliorations au niveau des services offerts dans les centres pour réfugiés (et en général dans tous les centres gouvernementaux destinés aux migrants), faisant progresser les services à la personne, d’une part, et renforçant les mesures de contrôle de la gestion et des dépenses, d’autre part.

Les conditions d’accueil décrites ci-dessus sont garanties à tous les demandeurs d’asile, y compris à ceux qui sont transférés en Italie dans le cadre d’une procédure « Dublin ». Ces derniers reçoivent un formulaire préliminaire d’accueil à leur arrivée lorsque les services présents dans les principaux aéroports sont activés ; par la suite, ils sont hébergés dans les centres d’accueil gouvernementaux. Lorsque le pays à l’origine du transfert signale une situation de vulnérabilité du demandeur d’asile, les centres prennent les mesures médicales nécessaires à un accueil convenable (...)

Une attention particulière est accordée aux migrants qui présentent des traumatismes physiques ou [psychologiques] et aux victimes d’actes de torture, ces personnes étant confiées aux services médicaux des centres d’accueil, ou du secteur, où elles pourront recevoir un traitement et un soutien professionnels adéquats (...)

2. LE SYSTÈME DE PROTECTION POUR DEMANDEURS D’ASILE ET RÉFUGIÉS (SPRAR)

La seconde phase de l’accueil est assurée par le Système de protection pour demandeurs d’asile et réfugiés (SPRAR).

Ce système a été instauré en vertu de la loi n° 189/2002. Il consiste en un réseau d’autorités locales (provinces, communes et regroupements de communes) qui offre des services de protection, d’orientation et d’intégration en faveur des demandeurs d’asile et des personnes bénéficiant de l’une des formes de protection internationale

(statut de réfugié, protection subsidiaire ou protection humanitaire), services qui sont financés au moyen de fonds provenant du FNPSA.

Les autorités locales destinataires de fonds publics sont choisies suite à un appel public au dépôt de demandes de financement, sur la base d'un cahier des charges donnant des informations sur le niveau des prestations que devront fournir les autorités locales en collaboration avec des organisations caritatives et des sociétés coopératives dotées d'une expérience reconnue en la matière.

Les projets financés ciblent les catégories ordinaires, les catégories vulnérables (mineurs non accompagnés, personnes handicapées, victimes d'actes de torture ou de violence, personnes âgées, femmes enceintes, familles monoparentales) et les individus atteints de troubles mentaux qui ont besoin d'un soutien médical interne spécialisé ou prolongé.

Dans le cadre des projets territoriaux du SPRAR sont fournis nourriture, hébergement, argent de poche, informations d'ordre juridique, soutien socio-psychologique et notions d'orientation territoriale. Pour favoriser le processus individuel d'intégration des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale, les autorités locales et les associations du secteur tertiaire, qui gèrent les activités, interviennent au niveau local et activent en synergie tous les services existants sur le territoire : cours d'italien, assistance médicale au travers du service de santé national, soutien et orientation dans la préparation des dossiers administratifs, scolarisation des mineurs, formation professionnelle, stages, subventions salariales, insertion dans le marché du logement grâce à des services d'assistance ou des agences.

Il s'agit là de voies d'intégration à l'échelon local, qui sont conformes aux mesures minimales d'accueil prévues par les directives européennes (directive 2003/9/CE), et dont le niveau a été progressivement élevé au cours des années, grâce à la diffusion et au partage des bonnes pratiques au sein du système lui-même.

Dans la gestion du SPRAR, une attention spéciale est accordée à la formation du personnel travaillant dans les services d'accueil au niveau local : sont favorisés les programmes de formation destinés aux personnes impliquées dans les projets et nouvellement arrivées dans le système, de même que les possibilités de rencontres pour le personnel plus expérimenté, afin de répondre aux besoins d'être informé, d'approfondir la question et d'échanger les points de vue.

Les activités de formation visent aussi à renforcer les compétences du personnel local en matière d'accueil et de prise en charge de personnes vulnérables, ainsi qu'à améliorer les qualifications du personnel travaillant dans les centres d'accueil gouvernementaux et dans les CARA.

En 2011 comme au cours des années précédentes, le ministère de l'Intérieur a financé les activités d'accueil et d'intégration du SPRAR par le biais du FNPSA.

Pour la période 2011-2013, le réseau SPRAR comporte 151 projets locaux, attribués à 128 autorités locales, pour un coût annuel total d'environ 35 millions d'euros et une capacité d'accueil de 3 000 places par an. Sur ces 3 000 places, 2 500 sont réservées aux « catégories ordinaires » (hommes seuls, femmes seules et familles) et 450 à l'accueil des personnes vulnérables (mineurs étrangers non accompagnés, familles monoparentales, victimes d'actes de torture et de violence, personnes ayant besoin d'une aide médicale spécialisée et prolongée). Les cinquante places restantes sont spécifiquement dévolues – pour la première fois – aux personnes présentant un trouble mental.

Les places financées sont à la disposition des bénéficiaires pour une période totale de six mois, renouvelable en cas de besoin ; en conséquence, le taux de rotation ordinaire assure une capacité d'accueil totale d'environ 6 000 places par an. Cependant, en 2011, du fait de l'urgence Afrique du Nord, le SPRAR a accueilli 7 598 migrants.

À cet égard, la possibilité de développer le SPRAR est à l'étude, mais pour ce faire il faudra trouver les ressources financières nécessaires.

Concernant le recours au FER, le programme pour l'année 2011 prévoyait des crédits de plus de 27 millions d'euros pour les actions novatrices en matière d'accueil et d'intégration socio-économique des demandeurs d'asile et des réfugiés. Sur le montant total, environ 14,5 millions d'euros sont consacrés aux mesures urgentes d'accueil et aux actions de soutien susceptibles de répondre à l'urgence humanitaire liée à la crise politique et sociale que connaissent certains pays d'Afrique du Nord.

En outre, le programme pluriannuel prévoit des actions allant des initiatives portant sur les cours intensifs d'italien aux initiatives ciblées sur le soutien spécifique aux catégories vulnérables.

De façon plus spécifique, des actions ciblant les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile ont été adoptées. En faveur de cette catégorie de personnes, des possibilités de scolarisation, de formation et de soutien socio-psychologique sont prévues, de même que d'autres actions visant les individus qui présentent un trouble mental consécutif à des actes de torture ou de violence.

3. AUTRES MESURES D'ACCUEIL

Le système d'accueil est complété par les Centres d'accueil multifonctionnels métropolitains, créés en 2007 dans certaines métropoles comme Rome, Milan, Florence et Turin. La mise en activité de ces centres repose sur des accords signés par les communes et le ministère de l'Intérieur en vue de la « mise en œuvre d'activités communes en faveur des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection humanitaire ».

Il s'agit d'un nouveau modèle d'organisation, spécifiquement conçu pour les villes qui doivent faire face à un état d'urgence plus sérieux provoqué par l'afflux de nombreux étrangers qui bénéficient d'une protection internationale ou appartiennent à des catégories vulnérables et sont attirés par les possibilités offertes par ce type de système urbain.

Dans ces structures, le but est de parvenir à un projet unitaire mêlant les services de base offerts par les centres d'accueils gouvernementaux et les prestations visant à l'intégration et à l'autonomie que proposent les communes. En effet, en sus de l'accueil, des services d'assistance médicale et psychologique ont été mis en place, notamment en collaboration avec les antennes locales du service de santé et les hôpitaux ; en outre, des formations professionnelles et des services de tutorat ont été mis sur pied aux fins de soutenir d'éventuels parcours d'intégration sociale des personnes accueillies dans le tissu urbain grâce aux synergies de réseau.

De surcroît, avec l'appel d'offres lancé le 7 septembre 2011 par le ministère de l'Intérieur en accord avec l'Association nationale des communes italiennes (ANCI), les communes du secteur couvert par l'objectif de convergence ont été invitées à soumettre des projets visant à la rénovation ou à l'élargissement des structures dévolues à l'accueil des demandeurs d'asile.

Cette initiative fait partie du (...) plan d'action relevant de la responsabilité du Département des libertés civiles et de l'immigration, en référence notamment à

l'objectif opérationnel 2.1 (activités en faveur des migrants dont la présence sur le territoire national est régulière) et à l'action 2.1 (accueil et intégration) concernant l'amélioration et l'élargissement des structures dévolues à l'accueil de migrants en provenance de pays tiers qui demandent l'asile, qui sont réfugiés ou qui bénéficient de la protection humanitaire.

À ce jour, divers projets ont été soumis, dont vingt-deux remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un financement. Une enveloppe d'un maximum de 20 millions d'euros est prévue pour l'intervention liée à l'action susmentionnée.

Il faut pour finir mentionner les services d'accueil établis aux postes-frontières. Ils ont pour objet d'offrir aide et informations aux étrangers, et sont prévus par le Texte unique sur l'immigration (article 11, décret législatif n° 286/1998). Ces services interviennent aux postes-frontières des ports et des aéroports d'Ancône, de Bari, de Brindisi, de Rome, de Varèse et de Venise ; ils répondent aux besoins des étrangers qui arrivent en Italie pour y demander l'asile ou en tout cas pour y séjourner plus de trois mois.

Les préfets locaux ont été chargés d'organiser les services susmentionnés (article 3 du décret ministériel du 22 décembre 2000), soit directement soit par le biais de conventions.

Le principal objectif des services d'accueil est de fournir une assistance aux étrangers qui demandent une protection, avec une attention particulière pour les plus vulnérables d'entre eux.

Les services proposés sont notamment les suivants :

- interprétation et médiation culturelle, notamment aux fins d'appuyer les services de la sûreté publique présents aux postes-frontières ;
- si nécessaire, actions d'orientation en matière sociale et juridique et première assistance ;
- information sur la législation en matière d'asile et d'immigration en vigueur en Italie, sur les structures d'accueil existant en Italie et sur les services chargés de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- établissement de la demande d'asile dans la langue de l'intéressé, puis traduction en italien ;
- remise de la déclaration du demandeur d'asile aux services de la police des frontières ;
- assistance au personnel de la sûreté publique, auquel sont fournis de précieux éléments permettant d'avoir une bonne connaissance des pays d'origine des demandeurs d'asile.

4. ASSISTANCE MÉDICALE

En Italie, les ressortissants étrangers, même s'ils ne satisfont pas aux dispositions régissant leur séjour, ont droit à des soins ordinaires et/ou urgents auprès du service de santé national.

Dans les centres gouvernementaux pour migrants, la santé psychique et physique des intéressés est reconnue comme étant un droit inaliénable de la personne, protégé par l'article 32 de la Constitution italienne ; elle occupe depuis toujours une place prépondérante dans l'élaboration du système de réglementation et de gestion des centres.

Plus spécifiquement, les prestations d'assistance médicale offertes dans les centres pour migrants doivent assurer aux intéressés :

a) un contrôle à l'arrivée et des soins médicaux de premier secours, dans un cabinet de consultation installé au sein de la structure, avec du personnel médical et infirmier dont les périodes de travail doivent être établies selon le ratio personnes immigrées/membres du personnel indiqué dans les tableaux du cahier des charges ;

b) en cas de nécessité, la possibilité d'être transféré dans un hôpital externe au centre, en application de l'article 35 du décret législatif n° 286/98, les migrants accueillis dans des CARA pouvant bénéficier des prestations du service de santé national sur présentation de leur carte STP (étranger présent temporairement), délivrée par l'antenne locale du service de santé, carte qui leur permet de bénéficier de soins en cabinet médical ou à l'hôpital, si ces soins présentent un caractère urgent ou sont indispensables face à un danger pour la vie ;

c) la mise à disposition de médicaments et d'appareils médicaux nécessaires pour les premiers secours et l'assistance médicale ordinaire, notamment pour les troubles génériques de nature psychologique ;

d) l'enregistrement d'un dossier médical personnel, dont une copie doit être remise à l'intéressé. Il faut souligner à cet égard que les médecins, lors du contrôle effectué à l'arrivée de l'intéressé, doivent aussi se pencher sur sa situation psychosociale et l'existence d'éventuels facteurs de vulnérabilité (troubles psychiques ou psychologiques graves, même passés, fait d'avoir été victime de mauvais traitements ou d'actes de torture, addiction à une substance, etc.) afin de pouvoir le cas échéant prescrire un traitement médicamenteux ou une consultation psychologique.

Précisons en outre que, comme le prévoit l'article 35 susmentionné du décret législatif n° 286/98 (Texte unique sur l'immigration), un ressortissant étranger qui se trouve sur le territoire national sans satisfaire aux dispositions en matière de séjour peut néanmoins bénéficier de soins dans une structure médicale publique, que ce soit en cabinet médical ou à l'hôpital (soins urgents ou continus), en raison d'une maladie ou d'un accident, et bénéficie également des programmes de traitement préventif visant à protéger la santé individuelle et collective.

Indépendamment de la détention d'un permis de séjour, la législation italienne assure la protection sociale et l'assistance médicale en faveur des femmes enceintes et des mères, la protection de la santé psychique et physique des mineurs (eu égard à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant), des actions en matière de prévention, diagnostic et traitement des maladies infectieuses, et la décontamination des foyers d'infection.

Enfin, lorsqu'un étranger qui ne satisfait pas aux dispositions en matière de séjour se rend dans une structure médicale publique, il n'est pas signalé aux services de police.

Concernant les services sociaux, le principe découlant de l'article 24 de la Convention de Genève de 1951 – suivant lequel le statut de réfugié équivaut à celui de ressortissant – a été incorporé dans la législation italienne puisque l'article 27 du décret législatif susmentionné n° 251 du 19 novembre 2007 énonce qu'une personne bénéficiant du statut de réfugié et de la protection subsidiaire jouit du même statut qu'un citoyen italien et a donc accès à l'ensemble des services et des prestations, notamment de caractère économique, qu'assure le système d'assistance médicosociale.

De surcroît, les projets financés par le biais du FER incluent des mesures destinées à faciliter l'accès à la sécurité sociale, en particulier pour les catégories vulnérables. »

46. Le « Dublin II Regulation National Report » relatif à l'Italie, établi le 19 décembre 2012 par le Réseau européen de coopération technique sur l'application du règlement Dublin II, réseau européen d'organisations non gouvernementales (ONG) qui assistent et conseillent les demandeurs d'asile visés par une procédure Dublin, décrit ainsi le système d'accueil italien :

(Traduction du greffe)

« 3.5.1. (...) Le système d'accueil italien pour les demandeurs de protection internationale se caractérise par l'existence de différents acteurs, qui ne sont pas coordonnés par un service central. Ainsi, il existe des centres gouvernementaux – les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (les « CARA »), le Système national de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (le « SPRAR »), des structures créées par la Protection civile (*Protezione Civile*) et un système d'accueil dans les grandes villes, géré par les communes (...)

Le système a toujours été caractérisé par un manque chronique de places, conduisant à la création de systèmes d'accueil parallèles gérés par la Protection civile et destinés à faire face aux urgences. Les urgences, ce sont les arrivées massives de personnes qui ont débarqué sur les côtes italiennes ces dernières années – les arrivées les plus récentes concernant l'« urgence Afrique du Nord » (...)

Pour décrire le système d'accueil et son mode de fonctionnement, il faut évoquer le phénomène des installations auto-organisées qui se sont multipliées dans les grandes villes face au manque de place. Cette insuffisance a toujours caractérisé le système d'accueil, en particulier dans les métropoles.

Il faut dire que l'accès au système d'accueil n'est pas immédiat, puisqu'il n'intervient qu'après l'enregistrement formel de la demande de protection internationale, lequel se produit bien souvent quelques mois après le *fotosegnalamento*. En attendant l'enregistrement formel, surtout dans les métropoles, le demandeur d'asile se retrouve sans hébergement.

LES CARA

Les CARA [au nombre de huit à l'heure actuelle, répartis dans toute l'Italie et représentant un total de 3 747 places] (...) accueillent les demandeurs de protection internationale pour une durée pouvant aller jusqu'à trente-cinq jours. Dans la pratique cependant, cette période est portée à six mois du fait que la procédure de protection internationale s'étend au-delà du terme prévu de l'accueil en CARA (...)

Le séjour dans un CARA n'est pas une forme de détention : la loi elle-même indique que les demandeurs de protection internationale doivent se voir accorder la possibilité de sortir et de demander une autorisation de sortie temporaire (...) Selon l'article 22 § 2 du décret législatif n° 25/2008, l'accueil prend fin lorsqu'un demandeur de protection internationale quitte le CARA sans justification valable.

En général, les CARA sont de grands bâtiments qui peuvent accueillir un nombre élevé de personnes et ne sont donc guère indiqués pour l'hébergement de longue durée (...)

LE SPRAR

En marge de ces centres gouvernementaux, il y a le SPRAR, instauré en 2002 par la loi n° 189. Le système est soutenu par le ministère de l'Intérieur et financé par le

Fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile. Il consiste en un réseau d'autorités locales volontaires qui mettent en œuvre des projets d'accueil intégré, coordonnés par le service central : le personnel aide les bénéficiaires dans le démarrage de leur processus d'intégration sur le territoire italien. Les personnes visées par ce service sont les demandeurs de protection internationale mais aussi les personnes qui se sont déjà vu accorder une forme de protection.

La durée du séjour au sein d'un projet du SPRAR varie en fonction du statut de l'intéressé :

- une personne qui demande la protection internationale peut rester jusqu'à ce qu'elle ait reçu la décision de la commission territoriale ;
- une personne qui bénéficie de la protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et d'un permis de séjour pour raisons humanitaires peut rester jusqu'à six mois ;
- une personne qui a reçu une décision négative de la commission territoriale et a fait appel de cette décision peut rester au sein du projet d'accueil jusqu'à ce qu'elle soit autorisée à travailler en vertu de l'article 11 du décret législatif n° 140/2005.

La durée du séjour dans un centre du SPRAR peut être étendue à six mois ou plus en cas de circonstances exceptionnelles et de raisons fondées. En ce qui concerne les catégories vulnérables, cette période peut être portée à onze mois en cas de fragilité spécifique.

Une personne ne peut être admise dans un projet du SPRAR que si son cas a été signalé au SPRAR par :

- le personnel d'un CARA ;
- la *questura* ;
- la préfecture ;
- un autre centre d'accueil.

En 2011, le SPRAR comptait 3 000 places disponibles. Sur ce total, 500 places étaient réservées aux catégories vulnérables (plus spécifiquement, 134 places dévolues aux mineurs non accompagnés et 50 aux personnes souffrant de pathologies mentales). Ce nombre contraste fortement avec le nombre de demandes de protection internationale soumises en Italie chaque année. Ainsi, en 2011, le nombre de demandes déposées s'est élevé à 37 350. Il y a donc une disparité entre les demandes de protection internationale (37 350) et les places disponibles dans le cadre des projets du SPRAR (3 000). Pour faire face à un tel décalage – surtout en cas d'afflux massifs tels que ceux qui se sont produits en 2011 à la suite des soulèvements dans certains pays d'Afrique du Nord –, la Protection civile a elle aussi mis en place des structures (17 984 places). Ainsi, la disproportion peut conduire à des séjours de brève durée qui ne permettent pas d'achever le processus d'intégration, ou à des séjours trop longs qui réduisent le taux de rotation prévu.

LE SYSTÈME DE PROTECTION CIVILE

En marge des centres gouvernementaux et du SPRAR, pour faire face aux afflux massifs de personnes originaires de pays d'Afrique du Nord, l'Italie a créé – comme indiqué ci-dessus – le système géré par la Protection civile. Celui-ci a été chargé de la mise en œuvre d'un plan de gestion de l'accueil des migrants, par un décret ayant déclaré l'existence d'une situation d'urgence. À l'heure actuelle, ce plan apporte une aide à 17 984 personnes, au moyen de structures gérées par les régions depuis le

28 septembre 2012. Les centres, établis par les régions grâce à des fonds de la Protection civile, fonctionnent parallèlement aux autres centres d'accueil.

LES STRUCTURES PRÉSENTES DANS LES MÉTROPOLIS

Dans de nombreuses villes d'Italie, les municipalités ont mis en place leurs propres systèmes d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, les « cas Dublin » et les bénéficiaires d'une protection internationale. Sont concernés aussi les hébergements municipaux qui n'ont pas été prévus aux fins de l'application de la « directive Accueil » et du décret législatif y afférent. Chaque système possède ses propres règles d'admission et sa propre capacité au niveau local. Il est donc impossible d'en faire une description exhaustive, mais il faut souligner que ces structures ont été établies pour répondre aux carences des centres gouvernementaux et du SPRAR. Bien que les centres municipaux aident les demandeurs de protection internationale et les personnes bénéficiant d'une protection, cela ne constitue pas leur objectif, raison pour laquelle ces structures n'offrent pas de services ciblés. De plus, il faut tenir compte du fait qu'il est difficile d'accéder à ces systèmes, eu égard au décalage actuel entre le nombre insuffisant de places et le nombre de demandes d'hébergement déposées auprès de chaque municipalité.

LES INSTALLATIONS AUTO-ORGANISÉES

Face à l'absence de politique d'accueil et d'aide aux personnes bénéficiant d'une protection internationale ou aux demandeurs d'asile, on a assisté dans la pratique à l'apparition d'un nouveau phénomène : celui des installations auto-organisées. Celles-ci se sont multipliées dans les grandes villes pour accueillir les demandeurs de protection internationale et les migrants. Alors qu'à Rome on estime que 1 200 à 1 500 personnes vivent dans de telles installations, Milan accueille un nombre moins élevé de personnes parce que la municipalité a entravé l'apparition de nouvelles [installations] (...) [La municipalité de Rome, par exemple, gère 21 centres d'accueil, qui proposent 1 300 à 1 400 places ; la municipalité de Milan offre environ 400 places et celle de Turin 201]. »

4. Procédures d'asile de personnes renvoyées en Italie en application du règlement Dublin II

47. Selon le rapport « Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie » – qui se penche spécialement sur les « personnes de retour dans le cadre du système de Dublin » – rapport publié en mai 2011 par Juss-Buss (ONG norvégienne et suisse) à la suite d'une visite effectuée en Italie en septembre 2010, les personnes renvoyées en Italie sur la base du règlement Dublin II arrivent par avion aux aéroports internationaux. Elles sont en général replacées dans la procédure d'asile au stade où elles l'avaient quittée. À cet effet, la police des frontières à l'aéroport identifie le service d'immigration de la police qui est compétent. La personne de retour est priée de s'y rendre pour s'y présenter dans les cinq jours suivant son arrivée en Italie. Les frais de voyage sont pris en charge par le ministère de l'Intérieur.

48. Ce rapport explique également que la majorité des personnes renvoyées sur la base du règlement Dublin avaient déjà obtenu un permis de séjour en Italie avant de partir pour d'autres pays européens. Il est possible d'obtenir le renouvellement d'un permis de séjour délivré à une personne

admise en tant que réfugié, ou accordé au titre de la protection subsidiaire ou pour des raisons humanitaires impérieuses, en remplissant une demande auprès du service d'immigration de la police qui est compétent. Cependant, le fait que pareille demande doive en principe être accompagnée du permis original peut constituer un problème important pour les personnes de retour en application du règlement Dublin, qui d'ordinaire n'ont plus ce document en leur possession lorsqu'elles sont transférées en Italie. Bien que les autorités italiennes fassent généralement preuve d'une attitude restrictive lorsqu'il s'agit de remplacer le permis manquant – pour éviter tout usage indu de tels documents –, un permis volé ou perdu peut être remplacé.

49. Le « Dublin II Regulation National Report » relatif à l'Italie (paragraphe 46 ci-dessus) évoque ainsi la situation des personnes renvoyées selon la procédure Dublin :

(Traduction du greffe)

« Au sein de cette grande catégorie, il faut faire une autre distinction en fonction du point de savoir si la personne de retour bénéficiait déjà du système d'accueil lorsqu'elle se trouvait en Italie.

Si la personne renvoyée (demandeur de protection internationale, bénéficiaire d'une protection internationale ou d'un permis de séjour pour raisons humanitaires) n'avait pas été placée dans une structure d'accueil lorsqu'elle se trouvait en Italie, elle peut encore être admise en centre d'accueil. En raison du manque de disponibilités dans les structures d'accueil et de la fragmentation du système d'accueil, le délai d'attente pour retrouver de la place dans un centre est – dans la plupart des cas – excessif. Vu l'absence de pratique générale, il n'est pas possible de quantifier le temps nécessaire pour avoir accès à un hébergement. Cependant, au cours des années passées, on a mis en place des systèmes d'accueil temporaire pour héberger les personnes transférées en Italie en application du règlement Dublin II. Il s'agit toutefois d'une forme d'accueil temporaire, qui dure jusqu'à ce que la situation juridique de l'intéressé soit tranchée ou, si celui-ci appartient à une catégorie vulnérable, jusqu'à ce qu'une autre structure soit trouvée.

Ces solutions d'accueil temporaire ont été mises en place grâce à des projets ciblés financés par le Fonds européen pour les réfugiés. À Rome, par exemple, il existe actuellement des projets qui offrent une assistance à 200 personnes, 60 places étant réservées aux catégories vulnérables.

Il arrive toutefois que les personnes de retour selon la procédure Dublin ne soient pas logées mais trouvent d'autres types d'hébergement tels que des installations auto-organisées.

Si une personne de retour, déjà admise au bénéfice d'une forme de protection, a auparavant bénéficié du système d'accueil lorsqu'elle se trouvait en Italie, elle n'a plus droit à un hébergement dans un centre CARA. Cependant, elle pourra être logée dans un CARA s'il y a de la place, cela lui permettant alors de recommencer la procédure administrative visant à l'obtention d'un permis de séjour.

Bien souvent, la durée prévue du séjour dans une structure d'hébergement est insuffisante pour permettre aux bénéficiaires de la protection internationale de s'intégrer pleinement (...) »

50. Le rapport comparatif européen « Dublin II Regulation, Lives on hold », publié le 3 février 2013 et établi en collaboration avec le Forum Réfugiés, le Cosi, le Comité Helsinki hongrois et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), présente ainsi la situation en Italie (dans la partie « Access to the asylum procedure in a take back situation ») :

« En Italie, si le demandeur d'asile a précédemment demandé l'asile dans ce pays, trois scénarios sont possibles : 1) Le demandeur a obtenu une protection lors de sa précédente procédure d'asile mais ne s'est pas vu notifier cette décision ; si l'autorisation de séjour est encore valable, un permis de séjour sera délivré à l'intéressé ; si l'autorisation de séjour n'est plus valable, une procédure peut être engagée aux fins de son renouvellement. Le demandeur aura droit aux mêmes prestations que les autres bénéficiaires de la protection internationale. 2) Si le demandeur a été débouté de sa première demande d'asile, s'est vu communiquer cette décision avant de quitter l'Italie et n'a pas fait appel, il se verra notifier un arrêté d'expulsion et pourra être envoyé dans un centre de détention (un CIE, centre d'identification et d'expulsion). Si l'intéressé n'a été informé qu'à son retour du rejet prononcé en première instance, il peut faire appel dans un délai de quinze à trente jours ; s'il décide de ne pas faire appel, il doit quitter l'Italie dans le délai de quinze jours. 3) Si la procédure de demande d'asile de l'intéressé en Italie est toujours pendante, les autorités italiennes poursuivent l'examen de la demande. »

F. La pratique pertinente dans d'autres pays

1. Allemagne

51. En 2010 et en 2011, plusieurs juridictions administratives allemandes ont adopté des mesures provisoires dans des affaires qui concernaient des transferts vers l'Italie. Selon le « Dublin II Regulation National Report » relatif à l'Allemagne, publié en décembre 2012 par le Réseau européen de coopération technique sur l'application du Règlement Dublin II (paragraphe 46 ci-dessus), l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) a fait appel de l'ensemble des quelques jugements qui l'obligeaient à invoquer la clause de souveraineté pour assumer la responsabilité d'une demande d'asile dont le traitement incombait au premier pays où l'intéressé avait séjourné ; pour l'heure, la Cour constitutionnelle allemande n'a suspendu aucun transfert vers l'Italie.

2. Belgique

52. Par l'arrêt n° 74623 du 3 février 2012, concernant le grief selon lequel le transfert de la Belgique vers l'Italie d'un demandeur d'asile afghan était de nature à emporter violation des droits de l'intéressé découlant de l'article 3 de la Convention, le président de la 4^e chambre du Conseil du contentieux des étrangers (*Raad voor vreemdelingenbetwistingen*) a suspendu l'arrêté d'expulsion pris contre l'intéressé. Après avoir abondamment cité les principes pertinents tirés de la jurisprudence de la

Cour fondée sur la Convention, le Conseil du contentieux des étrangers a conclu :

(Traduction du greffe)

« 3.3.2.2.5.2. (...) Les informations générales versées au dossier par le demandeur montrent – à ce stade de la procédure – de manière suffisante qu’il existe actuellement de graves problèmes en Italie quant à la manière dont les demandeurs d’asile sont traités. Si des articles de presse ou des rapports généraux ne suffisent pas en eux-mêmes à conduire à un constat de violation de l’article 3 de la Convention, il semble en l’espèce que la [secrétaire d’État belge chargée de l’Asile et de la Migration], en prenant sa décision dans laquelle elle se réfère à la responsabilité de l’Italie quant au traitement de la demande d’asile, n’a pas suffisamment pris en compte la situation précaire des demandeurs d’asile depuis les événements survenus en Afrique du Nord.

Le requérant souligne aussi à juste titre que, puisque les autorités italiennes n’ont pas répondu à la demande de transfert, il n’y a pas eu de leur part d’approbation formelle dont on puisse (implicitement) déduire que l’intéressé recevra un accueil convenable.

Dès lors, le requérant semble avoir un grief défendable fondé sur l’article 3 de la Convention. Les motifs de recours, pour autant qu’ils allèguent la violation de l’article 3 de la Convention, semblent donc sérieux à ce stade de la procédure. »

3. *Royaume-Uni*

53. Dans son arrêt du 17 octobre 2012, la Cour d’appel d’Angleterre et du pays de Galles s’est demandé (affaire *EM (Eritrea) and others v. the Secretary of State for the Home Department* [2012] EWCA Civ 1336) si le renvoi en Italie de l’un quelconque des quatre appelants, comme demandeur d’asile ou personne déjà admise en Italie en tant que réfugié, impliquerait un risque réel de traitement inhumain ou dégradant emportant violation de l’article 3 de la Convention. D’après les appelants, le système italien d’accueil et d’établissement des demandeurs d’asile et des réfugiés était largement dysfonctionnel, de sorte que quiconque arrivait ou était renvoyé en Italie, même accompagné d’enfants, courait un risque bien réel de tomber dans l’indigence.

54. La Cour d’appel a examiné cette question à la lumière des documents soumis par les parties, notamment : les recommandations sur les aspects importants de la protection des réfugiés en Italie (*Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*), publiées en juillet 2012 par le HCR ; un rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, publié en 2011 à la suite d’une visite officielle effectuée en Italie en mai 2011 ; des rapports de Juss-Buss (après la visite conjointe d’une ONG suisse et d’une ONG norvégienne effectuée en Italie en octobre 2010), de NOAS (ONG norvégienne dont le rapport reposait sur la même visite d’octobre 2010), de Pro-Asyl (ONG allemande ayant effectué une visite en Italie à peu près à la même époque), de Caritas (rapport intitulé « Metropolitan Mediations », parrainé par l’UE et le ministère italien de l’Intérieur, mis à jour en mai 2012), d’un juriste

spécialisé, Gianluca Vitale (juin 2011), ainsi que de deux autres juristes spécialisés, Salvatore Fachile et Loredana Leo (*Critical Aspects of the International Protection System in Italy*, juin 2012). La Cour d'appel a résumé comme suit la position des parties :

(Traduction du greffe)

« 29. Le ministre de l'Intérieur a soumis à la Cour d'appel toute une série d'éléments décrivant le système italien de traitement, d'accueil, d'hébergement et de soutien des demandeurs d'asile et des réfugiés. Nous en viendrons en temps utile à l'importance juridique à la fois de ces éléments et des éléments contraires fournis par les quatre appelants, résumés ci-dessus. En substance, selon le *Guida Practica* du gouvernement italien, présenté lors de l'audition des témoins dans [l'une des quatre affaires] par [...] l'agent de liaison italien de l'Agence britannique des frontières, le système est tel qu'exposé ci-après.

30. Les demandeurs d'asile sont hébergés dans un centre d'accueil pendant une période suffisamment longue pour permettre à la commission territoriale d'apprécier leur demande. S'ils sont admis comme réfugiés, ou pendant qu'ils attendent une décision, ils se voient octroyer une protection internationale et sont dirigés vers un « projet territorial » dans le cadre du SPRAR, le Système national de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le SPRAR fournit un hébergement au demandeur ou bien l'oriente vers un prestataire local public ou privé. L'accès au SPRAR se fait uniquement par recommandation. Le SPRAR offre nourriture et hébergement, ainsi que des cours visant à favoriser l'intégration, mais (à quelques exceptions près) le séjour y est limité à six mois. À leur départ, les intéressés peuvent s'adresser à des entités caritatives ou bénévoles, mais sans garantie de succès. L'octroi d'une protection internationale permet cependant l'accès aux soins médicaux gratuits et à l'assistance sociale (qui ne s'étend pas à la sécurité sociale), accès équivalent à celui dont bénéficient les ressortissants italiens. Il faut pour cela un numéro de code fiscal, dont l'obtention dépend de la possession d'une adresse pouvant être vérifiée par la police. L'obtention de la protection internationale permet également à l'intéressé d'accéder à l'emploi ou d'entreprendre une activité indépendante, de se marier, de demander le rapprochement familial, de recevoir une formation, de demander la reconnaissance de qualifications acquises à l'étranger ou encore un logement social et, après cinq ans, de solliciter sa naturalisation. Les personnes qui se voient refuser ces droits peuvent [selon le représentant du ministre] se tourner vers les juridictions italiennes.

31. La thèse des appelants consiste à dire que le système est peut-être ainsi en théorie, mais que selon leur propre expérience et celle de bien d'autres personnes, attestées par des rapports indépendants, ce n'est pas ce qui se passe en réalité pour un très grand nombre de demandeurs d'asile et de personnes reconnues comme étant des réfugiés. En bref, selon eux, le système italien d'accueil et d'établissement des demandeurs d'asile et des réfugiés est largement dysfonctionnel, de sorte que quiconque arrive ou est renvoyé en Italie, même accompagné d'enfants, court un risque bien réel de tomber dans l'indigence. »

55. Tout en reconnaissant que les rapports d'ONG en sa possession corroboraient fortement les récits livrés par trois des appelants quant à leur propre expérience de l'Italie, la Cour d'appel a conclu ainsi :

« 61. (...) L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans *NS c. Royaume-Uni* a établi, pour les cas Dublin II et les cas semblables de retour, un seuil qui

n'existe nulle part ailleurs dans le droit des réfugiés. Ce seuil exige du demandeur qu'il établisse l'existence dans le premier pays d'arrivée de « défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (...) [qui] constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants (...) ».

62. En d'autres termes, le seul motif pour lequel un second État est tenu d'exercer ses pouvoirs découlant de l'article 3 § 2 du règlement n° 43/2003 dans l'examen d'une nouvelle demande d'asile ou de protection humanitaire, et de s'abstenir de renvoyer le demandeur dans le premier pays d'arrivée, est que le risque pour le demandeur tire son origine d'une défaillance systémique, connue du second État, dans les procédures d'asile ou d'accueil du premier pays d'arrivée. À défaut, même des éléments solides attestant un risque individuel sont vaines.

63. À nos yeux, l'ensemble des éléments relatifs à l'Italie, bien qu'extrêmement troublants et loin d'être exempts de toute critique, n'atteignent pas ce degré. Si indéniablement, sur un certain nombre d'aspects, ces éléments rapportent manifestement ou suggèrent fortement l'existence d'un manquement systémique, ils ne conduisent ni unanimement ni impérieusement à une telle conclusion. Un poids au moins égal, voire supérieur, doit être accordé au rapport bien plus optimiste – et plus récent – du HCR, auquel fait écho, quoique moins franchement, le rapport Hammarberg. Si ce qui constitue une défaillance systémique doit dans une large mesure rester une question de jugement, peut-être même de vocabulaire, il demeure que les éléments de preuve ne démontrent pas que le système italien d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, malgré ses nombreux défauts et incidents de parcours, est en soi dysfonctionnel ou défaillant. Cela ressort aussi bien de l'analyse de l'ensemble des rapports disponibles sur l'Italie que des conclusions que l'on trouve dans l'affaire *M.S.S.* au sujet de la Grèce.

64. Il s'ensuit que les quatre recours portés devant cette Cour, bien que témoignant de l'existence d'un risque individuel, ne peuvent être accueillis sur le terrain de l'article 3 au vu des éléments disponibles, et que le ministre de l'Intérieur est donc fondé à cet égard à les certifier dénués de fondement. »

GRIEFS

A. Griefs visant les Pays-Bas

56. La requérante allègue que son transfert vers l'Italie emporterait violation de l'article 3 de la Convention. Premièrement, elle estime que ses enfants et elle seraient exposés au risque de subir un traitement contraire à l'article 3 en Italie, où ils seraient privés de l'aide de l'État en matière d'hébergement, de moyens de subsistance, de soutien médical ou d'assurance santé, et seraient contraints de vivre dans la rue. Deuxièmement, ses enfants et elle risqueraient à son avis d'être refoulés de l'Italie vers la Somalie sans examen approprié, en Italie, de sa demande d'asile et de ses griefs tirés de l'article 3, tandis qu'en Somalie elle risquerait d'être victime d'un crime d'honneur.

57. La requérante se plaint par ailleurs de ne pas avoir disposé, pour ses griefs tirés de l'article 3, d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention. Elle plaide que les autorités néerlandaises ont à tort considéré qu'après son retour en Italie elle serait en mesure de formuler ses doléances relatives à l'absence de prestations soutenues par l'État et ses griefs tirés de la Convention devant une juridiction italienne ou la Cour européenne. La requérante estime cette hypothèse irréaliste parce qu'en Italie elle aurait été privée d'accès à une procédure d'asile, à l'aide judiciaire, à un interprète et au soutien d'une organisation humanitaire.

58. La requérante allègue également que la situation dans laquelle ses enfants et elle finiraient par se trouver (à nouveau) en Italie serait contraire à ses droits découlant de l'article 8 : elle estime qu'ils ne seraient pas en mesure de construire une vie de famille normale et risqueraient d'être séparés, parce qu'elle-même serait contrainte de vivre dans la rue tandis que ses enfants devraient aller dans un foyer pour enfants.

B. Griefs visant l'Italie

59. La requérante allègue avoir subi un traitement contraire à l'article 3 de la Convention lors de son séjour en Italie, compte tenu notamment de sa grossesse, qui était alors à un stade avancé. Elle n'aurait pas eu la possibilité de déposer une demande d'asile et, en conséquence, n'aurait pas obtenu de décision sur son statut et aurait été contrainte de vivre dans la rue. Elle craint en outre de subir à nouveau le même traitement si elle est renvoyée en Italie et de devoir s'attendre à être refoulée vers la Somalie.

60. En outre, la requérante se plaint de ne pas avoir disposé, pour ses griefs tirés de l'article 3, d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

61. Se référant à des griefs identiques à ceux formulés contre les Pays-Bas, la requérante allègue également la violation de l'article 8 de la Convention à l'égard de l'Italie.

EN DROIT

62. La requérante soutient qu'eu égard à ses conditions de vie en Italie elle a été soumise à un traitement contraire à l'article 3 lors de son séjour dans ce pays et que – si elle y subissait à nouveau le même traitement comme elle le craint – son transfert des Pays-Bas vers l'Italie emporterait violation de ses droits découlant de cette disposition, ainsi libellée :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

63. La Cour observe d'emblée que si la requérante s'est d'abord plainte de ne pas avoir eu la possibilité de demander l'asile en Italie, de ne pas avoir bénéficié de services d'accueil pour demandeurs d'asile et d'avoir été contrainte de vivre dans la rue en Italie, dans sa réponse à l'exposé des faits soumis par le gouvernement italien le 14 mai 2002 (paragraphe 22-24 ci-dessus), elle admet avoir obtenu un permis de séjour en Italie d'une validité de trois ans et que, jusqu'au 11 avril 2009, elle a bénéficié de services d'accueil, y compris de soins médicaux, lors de son séjour en Italie. La Cour relève en outre les divergences entre l'exposé des faits présenté par la requérante et le gouvernement italien, et le récit que la requérante a livré aux services néerlandais de l'immigration concernant les circonstances dans lesquelles elle était tombée enceinte en Italie en 2008, l'identité du père de Nahyaan et la relation entre l'intéressée et cet homme.

64. Cependant, la Cour estime – la requête étant de toute façon dénuée de fondement pour les raisons exposées ci-dessous – qu'il n'y a pas lieu de rechercher si la requête a été délibérément fondée sur une description des faits omettant ou déformant des faits d'importance cruciale, au point qu'il convienne de la rejeter (*Sarmina et Sarmin c. Russie* (déc.), n° 58830/00, 22 novembre 2005, et *Milošević c. Serbie* (déc.), n° 20037/07, § 39, 5 juillet 2011).

65. La Cour réaffirme d'emblée que, d'après un principe de droit international, les États contractants ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des non-nationaux (*Üner c. Pays-Bas* [GC], n° 46410/99, § 54, CEDH 2006-XII, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 67, série A n° 94, et *Boujlifa c. France*, 21 octobre 1997, § 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI), et que le droit d'asile n'est pas expressément protégé par la Convention ou ses Protocoles (*Al Husin c. Bosnie-Herzégovine*, n° 3727/08, § 49, 7 février 2012).

66. Cependant, l'expulsion par un État contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, et donc engager la responsabilité de l'État en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3. Dans ce cas, l'article 3 implique l'obligation de ne pas expulser la personne en question vers ce pays (*Saadi c. Italie* [GC], n° 37201/06, § 125, CEDH 2008).

67. Cette disposition, qui prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. L'article 3 ne prévoit pas d'exceptions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n^{os} 1 et 4, et d'après l'article 15 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation

(*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 163, série A n° 25, *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79, *Recueil* 1996-V, et *El Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* [GC], n° 39630/09, § 195, CEDH 2012).

68. Pour apprécier s'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé court un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3, la Cour se doit d'appliquer des critères rigoureux (*Chahal*, précité, § 96, et *Saadi*, précité, § 128) et ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de cette disposition de la Convention (*Mamatkoulov et Askarov c. Turquie* [GC], nos 46827/99 et 46951/99, § 67, CEDH 2005-I). Ces exigences impliquent que, pour tomber sous le coup de l'article 3, le mauvais traitement auquel l'intéressé allègue qu'il serait exposé s'il était renvoyé doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée, de la nature et du contexte du traitement, de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, et de l'état de santé de la victime (*Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 25 mars 1993, § 30, série A n° 247-C, *Hilal c. Royaume-Uni*, n° 45276/99, § 60, CEDH 2001-II, et *El Masri*, précité, § 196). La Cour rappelle qu'il appartient en principe au requérant de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 (*N. c. Finlande*, n° 38885/02, § 167, 26 juillet 2005).

69. Pour déterminer s'il a été démontré que l'intéressée court un risque réel de subir des traitements incompatibles avec l'article 3 en cas de transfert vers l'Italie, la Cour examinera la question en s'appuyant sur l'ensemble des éléments qui lui ont été fournis ou, au besoin, qu'elle s'est procurés d'office (*Saadi*, précité, § 128). L'appréciation de la Cour doit se concentrer sur les conséquences prévisibles du renvoi de la requérante en Italie, point à examiner compte tenu de la situation générale dans ce pays et des circonstances propres à l'intéressée (*Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, § 108, série A n° 215).

70. La Cour rappelle par ailleurs que le simple renvoi d'une personne vers un pays où sa situation économique serait pire que dans l'État contractant qui expulse ne suffit pas à atteindre le seuil des mauvais traitements prohibés par l'article 3 (*Miah c. Royaume-Uni* (déc.), n° 53080/07, § 14, 27 avril 2010 et, *mutatis mutandis*, *N. c. Royaume-Uni* [GC], n° 26565/05, § 42, CEDH 2008), que l'article 3 ne saurait être interprété comme obligeant les Hautes Parties contractantes à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction, et que l'on ne saurait en tirer un devoir général de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 249).

71. Les non-nationaux qui sont sous le coup d'un arrêté d'expulsion ne peuvent en principe revendiquer un droit à rester sur le territoire d'un État contractant afin de continuer à bénéficier de l'assistance et des services médicaux, sociaux ou autres fournis par l'État qui expulse. En l'absence de considérations humanitaires exceptionnellement impérieuses militant contre l'expulsion, le fait qu'en cas d'expulsion de l'État contractant le requérant connaîtrait une dégradation importante de ses conditions de vie matérielles et sociales n'est pas en soi suffisant pour emporter violation de l'article 3 (voir, *mutatis mutandis*, *N. c. Royaume-Uni*, précité, § 42, et *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, nos 8319/07 et 11449/07, §§ 281-292, 28 juin 2011).

72. En venant aux faits de la présente cause, la Cour observe que, contrairement au requérant dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (arrêt précité), la requérante en l'espèce – trois jours après son arrivée en Italie et un jour avant le dépôt d'une demande de protection internationale – a bénéficié au CARA de Massa Carrara des services d'accueil pour demandeurs d'asile mis en place par les autorités italiennes pour ces personnes en application de leurs engagements internationaux et de leurs obligations juridiques internes et que, à compter du 23 octobre 2008, la requérante a été autorisée à travailler en Italie (paragraphe 4 et 5 ci-dessus).

73. La Cour observe par ailleurs que le 28 janvier 2009, soit environ cinq mois après son arrivée en Italie, l'intéressée a vu accepter sa demande de protection internationale. Elle a obtenu un permis de séjour au titre de la protection subsidiaire prévue à l'article 15 c) de la « directive Qualification », permis qui était valable pendant trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 janvier 2012, ce qui lui permettait de se voir délivrer un document de voyage pour étrangers, de travailler et de bénéficier des dispositifs généraux en matière d'assistance sociale, de soins de santé, de logement social et d'éducation prévus par le droit interne italien de la même manière que la population générale d'Italie. Enfin, la Cour note que la requérante est demeurée au centre d'accueil CARA de Massa Carrara jusqu'au 11 avril 2009, date à laquelle elle a quitté cet endroit pour se rendre semble-t-il aux Pays-Bas, où elle a demandé l'asile à la date du 18 mai 2009 (paragraphe 6-7 et 38 ci-dessus).

74. À supposer que, le 11 avril 2009, la requérante ait été forcée de quitter le CARA de Massa Carrara où elle séjournait depuis le 25 août 2008 afin de libérer de la place pour les demandeurs d'asile qui venaient d'arriver et avaient besoin d'un hébergement, la Cour observe que l'intéressée était alors enceinte et qu'en vertu de l'article 8 du décret législatif n° 140/2005, les femmes enceintes ont droit à un placement prioritaire dans un centre pour les réfugiés acceptés géré par le dispositif SPRAR (paragraphe 42-46 ci-dessus). Cependant, aucun élément du dossier n'indique que la requérante – qui au centre d'accueil CARA a reçu assistance et soins médicaux lorsqu'elle attendait son fils Nahyaan – ait jamais demandé de l'aide pour trouver du travail et/ou un autre hébergement, que ce soit dans le cadre ou

hors du cadre des dispositifs spéciaux, publics ou privés, d'assistance sociale mis en place en Italie pour les personnes vulnérables afin d'éviter le risque qu'elles se retrouvent dans le dénuement et/ou sans-abri.

75. Dans ces conditions, et même en supposant que sur ce point la requérante ait satisfait aux exigences de l'article 35 § 1, la Cour estime qu'il n'est pas établi que le traitement dont l'intéressée a fait l'objet en Italie, que ce soit comme demandeuse d'asile ou étrangère admise en tant que personne ayant besoin d'une protection internationale, puisse être considéré comme ayant atteint le minimum de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3.

76. Observant que la validité du permis de séjour de la requérante a entretemps expiré, la Cour recherchera ci-après si la situation dans laquelle l'intéressée – dans l'éventualité de son transfert en Italie – risque de se trouver peut passer pour incompatible avec l'article 3, eu égard au statut de la requérante, qui est demandeuse d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 251).

77. La Cour observe que les autorités néerlandaises avertiront les autorités italiennes du transfert de la requérante et de ses enfants, de manière à permettre à ces dernières de préparer l'arrivée des intéressés. La Cour note également que, lorsqu'elle sera arrivée et se sera présentée à la police des frontières, la requérante devra entamer la procédure visant au renouvellement de son permis de séjour, ce qui selon toute probabilité l'obligera à se rendre avec ses enfants au siège de la police d'Agrigento, voyage dont les frais seront assumés par le ministère italien de l'Intérieur. Enfin, la Cour relève que la requérante, mère isolée de deux enfants en bas âge, pourra faire l'objet d'une attention particulière – concernant l'admission dans une structure d'accueil pour demandeurs d'asile – en tant que personne vulnérable au sens de l'article 8 du décret législatif n° 140/2005 (paragraphe 42-45 ci-dessus).

78. Compte tenu des rapports établis par les institutions et organisations gouvernementales et non gouvernementales sur les dispositifs d'accueil pour demandeurs d'asile en Italie, la Cour considère que, si la situation générale et les conditions de vie en Italie des demandeurs d'asile, des réfugiés acceptés et des étrangers ayant obtenu un permis de séjour à des fins de protection internationale ou à des fins humanitaires peuvent révéler quelques défaillances (paragraphe 43, 44, 46 et 49 ci-dessus), il n'est pas établi qu'elles font ressortir une incapacité systémique à offrir un soutien et des structures destinées aux demandeurs d'asile en tant que personnes appartenant à un groupe particulièrement vulnérable, comme c'était le cas dans *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (arrêt précité). Les rapports émanant du HCR et du Commissaire aux droits de l'homme mentionnent de récentes améliorations visant à remédier à certaines défaillances, et tous les rapports dépeignent de façon unanime une structure complète de services et de soins

destinés à répondre aux besoins des demandeurs d'asile (paragraphe 43-49 ci-dessus). La Cour prend également acte de la manière dont la requérante a été traitée à son arrivée en Italie en août 2008, notamment du fait que sa demande de protection a été traitée en quelques mois et qu'un hébergement lui a été offert, ainsi que l'accès à des soins médicaux et à d'autres services. Dans ce contexte, la Cour estime que la requérante n'a pas montré que ses perspectives d'avenir en cas de renvoi en Italie – du point de vue matériel, physique ou psychologique – révélaient un risque suffisamment réel et imminent de difficultés assez graves pour tomber sous le coup de l'article 3 (voir, notamment, *Irlande c. Royaume-Uni*, précité, § 162, *Jalloh c. Allemagne* [GC], n° 54810/00, § 67, CEDH 2006-IX, *Haidn c. Allemagne*, n° 6587/04, § 105, 13 janvier 2011, et *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 219). Aucun élément ne permet de penser que la requérante sera privée du bénéfice des ressources disponibles en Italie ou que, si elle rencontre des difficultés, les autorités italiennes négligeront de répondre adéquatement à toute nouvelle demande d'aide de sa part.

79. Il s'ensuit que les griefs de la requérante tirés de l'article 3 et visant les Pays-Bas et l'Italie sont manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et donc irrecevables au regard de l'article 35 § 4.

80. La requérante se plaint en outre que, concernant ses griefs tirés de l'article 3, elle n'a pas disposé d'un recours effectif au sens de l'article 13, aux Pays-Bas et/ou en Italie. L'article 13 dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

81. La Cour souligne que, pour autant que les faits à l'origine de cette doléance tombent sous le coup d'une ou de plusieurs dispositions de la Convention, le terme « recours » au sens de l'article 13 ne signifie pas un recours forcément couronné de succès, mais simplement un recours accessible devant une autorité compétente pour examiner le fond d'un grief tiré de la Convention (*Ivakhnenko c. Russie* (déc.), n° 12622/04, 21 octobre 2008, et *Adameczuk c. Pologne* (révision), n° 30523/07, § 78, 15 juin 2010).

82. La Cour observe que la requérante n'a pas cherché à contester les mesures ou décisions adoptées par les autorités italiennes dans le contexte de sa demande d'asile déposée en Italie en 2008 et qu'elle n'a pas étayé son argument alléguant la quasi impossibilité d'une telle démarche, à l'époque des faits ou dans l'éventualité où elle déposerait une nouvelle demande de protection internationale en Italie.

83. Concernant la décision relative à sa première demande d'asile déposée aux Pays-Bas, la Cour remarque que la requérante aurait pu se prévaloir de la possibilité de contester la décision du ministre de la Justice devant le tribunal d'arrondissement de La Haye et la section du contentieux administratif, et que ces organes juridictionnels se sont penchés et

prononcés sur les arguments de la requérante fondés sur l'article 3 de la Convention et relatifs à son transfert en Italie.

84. Il s'ensuit que ces griefs sont également manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

85. Concernant les griefs de la requérante tirés de l'article 8, lequel garantit notamment le droit au respect de la vie familiale, la Cour estime qu'ils ne sont nullement étayés et qu'il y a lieu également de les rejeter pour défaut manifeste de fondement au sens de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

86. À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de lever l'application de l'article 39 du règlement de la Cour.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président