

Liberté de mouvement en Italie pour les personnes dépourvues de res- sources au bénéfice d'un statut de protection

**Clarifications à la suite de l'arrêt du Tribunal adminis-
tratif fédéral du 14 novembre 2013, D-4751/2013**

Muriel Trummer, Service juridique de l'OSAR

Weyermannsstrasse 10
Case postale 8154
CH-3001 Berne

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

info@osar.ch
www.osar.ch


Compte dons
CCP 30-1085-7



Berne, le 4 août 2014

Impressum

EDITEUR

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
Case postale 8154, 3001 Berne
Tél. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch
CCP Dons: 10-10000-5


AUTEUR

Muriel Trummler

VERSIONS

Allemand, français, anglais

COPYRIGHT

© 2014  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne
copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

1 Avant-propos

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR a examiné, au cours de deux voyages de clarification, la situation relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des personnes au bénéfice d'un statut de protection en Italie.¹ L'examen était focalisé sur la situation à Rome et à Milan puisque la grande majorité des renvois se fait à destination de ces deux villes.

L'argumentation du Tribunal administratif fédéral dans son arrêt du 14 novembre 2013² a soulevé d'autres questions qui ont amené l'OSAR à de nouvelles clarifications.

Dans ledit arrêt, le Tribunal administratif fédéral explique qu'il est exact qu'il existerait en Italie des déficits structurels, notamment en relation avec l'hébergement et le soutien apporté aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire et qu'en conséquence nombre de ces personnes en Italie devraient vivre dans les piteuses conditions présentées dans la demande de réexamen puis dans le recours. Ces problèmes existeraient cependant en premier lieu dans les régions de débarquement (par exemple à Lampedusa, en Sicile, en Calabre) ainsi que dans les grandes villes que sont Rome et Milan. En qualité de réfugiés reconnus toutefois, les requérants (mère seule avec un petit enfant) jouiraient en Italie de liberté de mouvement et pourraient en principe s'établir dans la localité de leur choix.³

Le Tribunal administratif fédéral constate encore qu'il faudrait admettre incontestablement sur la base de la description des requérants et aussi eu égard aux moyens de preuve qu'ils ont produits que des circonstances intenablement régneraient à Rome pour les groupes de personnes qui ne sont pas en mesure de couvrir par leur propre moyen leurs besoins élémentaires (à savoir l'hébergement et la nourriture) et qu'elles seraient tributaires de l'aide fournie par l'État ou par des privés. En raison de cet état des choses, il ne semblerait pas invraisemblable que les requérants dussent de nouveau lutter contre ces difficultés connues en cas de retour à Rome. [...] Le risque considérable de finir de nouveau dans les rues de Rome ne pourrait pas être écarté du revers de la main. Néanmoins, toute l'Italie ne serait pas affectée par ces manques structurels, d'autant plus que ces déficits et ces manques de capacité seraient imputables aux possibilités financières limitées, spécifiques aux communes et aux rapports de pouvoir politiques régnants localement qui ne se présenteraient pas de la même manière dans toute l'Italie. Dès lors, il faudrait admettre que les requérants pourraient trouver des possibilités de loin meilleures dans d'autres régions leur permettant de vivre dans des conditions dignes.⁴

Weyermannsstrasse 10
Case postale 8154
CH-3001 Berne

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

info@osar.ch
www.osar.ch

Compte dons
CCP 30-1085-7



¹ Organisation suisse d'aide aux réfugiés/Juss-Buss, Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie, Berne et Oslo, mai 2011 : http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/procedure-d-asile-et-conditions-d-accueil-en-italie/at_download/file et Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Italie : Conditions d'accueil, Situation actuelle des requérants d'asile et personnes avec un statut de protection, en particulier des personnes retournées selon Dublin, Berne, octobre 2013 : <http://www.fluechtlingshilfe.ch/actualite/renvois-intenablement-vers-l-italie/italie-conditions-d2019accueil-situation-actuelle-des-requerant-e-s-d2019asile-et-des-beneficiaires-d2019une-protection-en-particulier-celles-et-ceux-de-retour-en-italie-dans-le-cadre-de-dublin>.

² Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 14.11.2013, D-4751/2013 (en allemand) : www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=b65014a8-d99d-4d88-b438-d26309fb97d9.

³ P. 10 de l'arrêt.

⁴ P. 10 s. de l'arrêt.

Après ce qui vient d'être dit, il serait possible sans autres d'exiger d'eux qu'ils s'efforcent de trouver un hébergement ailleurs en Italie. Dans de nombreuses communes, il existerait des installations d'urgence pour les sans-abris, entretenues par des organismes privés ou ecclésiastiques qui offriraient aussi un refuge à des réfugiés (reconnus) sans abri. Souvent, ces institutions offriraient aussi un soutien dans la recherche d'un emploi ainsi qu'une aide à l'intégration d'ordre général.

Par exemple, Caritas gère des hébergements pour personnes sans domicile fixe dans plusieurs communes italiennes. À titre d'exemple, nullement exhaustif, il est fait référence aux organisations suivantes :

- la *Casa d'accoglienza per donne* à Bolzano
- la *Casa della Solidarietà* à Bressanone
- le *Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta* à Bologne
- ainsi qu'aux organisations mentionnées sur www.triesteabile.it/voglioinformarmi/lacasa/strutturediaccoglienza

Dès lors, il apparaîtrait hautement vraisemblable qu'en cas de retour la mère avec son enfant parviendrait, en faisant preuve d'une dose raisonnablement exigible d'initiative propre, à trouver un hébergement approprié et à mener une vie digne, plutôt en dehors des deux grandes agglomérations urbaines puisque les structures sociales d'accueil et de soutien y seraient manifestement surchargées.

2 Questions

L'exposé du Tribunal administratif fédéral dans l'arrêt susmentionné soulève les questions suivantes :

1. Est-ce que les réfugiés dépourvus de ressources/personnes au bénéfice d'un statut de protection jouissent de liberté de mouvement en Italie ? Dans l'affirmative, peuvent-elles en conséquence se faire enregistrer dans une autre commune que dans celle du domicile initial (*residenza attuale*) et élire ainsi un nouveau domicile ?
2. Si l'élection d'un domicile dans une nouvelle localité n'est pas possible, est-ce qu'une mère et son enfant ont tout de même accès aux prestations de soutien auprès des institutions privées nommées par le Tribunal administratif fédéral ? Est-ce qu'un service social de l'une des communes nommées dans l'arrêt est prêt à inscrire la femme et l'enfant chez lui ?
3. Dans la négative, quel soutien la mère avec son enfant va-t-elle recevoir au lieu de domicile initial en Calabre ?
4. Si la femme et son enfant ne peuvent pas changer le lieu de domicile initial et qu'aucune prestation de soutien appropriée n'est accordée au lieu de domicile initial, quelles possibilités reste-t-il ?

Concernant la question 1 : Est-ce que les réfugiés dépourvus de ressources/personnes au bénéfice d'un statut de protection jouissent de liberté de mouvement en Italie ? Dans l'affirmative, peuvent-elles en conséquence se faire enregistrer dans une autre commune que dans celle du domicile initial (*residenza attuale*) et élire ainsi un nouveau domicile ?

L'*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)* expose en détail qu'en dépit de la mise sur pied d'égalité des bénéficiaires d'une protection avec les citoyennes et citoyens italiens, un accès égal aux prestations sociales n'était nullement garanti. Elle indique que le système de prestations s'adresserait uniquement aux personnes locales (« *residents* ») et qu'il serait inouï (« *blatant* ») qu'un bénéficiaire d'une protection parvienne un jour à se faire inscrire dans une commune. La liberté de domicile qui s'applique en principe conduirait tout de même systématiquement à voir toute commune italienne sollicitée par une personne au bénéfice d'une protection refuser l'établissement du domicile.⁵

L'expertise de *Borderline Europe* et le rapport de *bordermonitoring.eu* montrent que les personnes concernées qui souhaiteraient déplacer leur domicile initial (*residenza attuale*) afin de s'annoncer auprès d'une autre commune doivent se rendre en personne au contrôle des habitants. Pour que l'annonce de domicile dans une nouvelle localité aboutisse, la personne aurait besoin d'une adresse dans cette commune. Par conséquent, il faudrait qu'elle dispose d'une adresse de résidence à indiquer comme lieu de séjour usuel au contrôle des habitants au moment de son annonce. Les autorités locales contrôleraient la véracité de la domiciliation de la personne à l'adresse de résidence qu'elle indique.⁶ La conséquence en est que sans appartement, l'annonce, et dès lors l'établissement du domicile (*residenza*) dans une nouvelle commune, serait exclue. Les personnes dépourvues de ressources, dont font partie les réfugiés sans-abris, n'auraient pas la possibilité de louer un appartement en raison de leur situation de détresse. C'est pourquoi les réfugiés sans-abris ne pourraient faire inscrire aucune *residenza* auprès du contrôle des habitants.⁷

Le rapport de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés de mai 2011 constate aussi que l'obtention d'une autorisation de séjour ne garantit pas l'accès à l'assistance sociale. L'un des problèmes centraux est la séparation de l'autorisation de séjour et du domicile. L'autorisation de séjour donne bien le droit au demandeur d'asile de séjourner en Italie, mais pas le droit de s'établir dans la commune de son choix. L'autorisation de séjour conférerait bien les mêmes droits que ceux dont jouissent les ressortissants italiens. Néanmoins, afin de pouvoir recourir aux prestations d'une commune, il faudrait un établissement de domicile officiel dans cette commune. Pour les demandeurs d'asile qui auraient obtenu une autorisation, la commune responsable serait celle où ils auraient déposé leur demande d'asile en premier. Normalement, la personne séjourne toutefois dans un centre d'une autre localité durant la procédure d'asile. À la fin de la procédure, elle ferait de nouveau partie, d'un point de vue administratif, de la commune où la procédure d'asile aurait été mise en route. Cela signifierait que les personnes concernées seraient contraintes de rester dans la région où elles auraient déposé la demande d'asile. Si elles voulaient s'établir dans une autre localité ou une autre partie du

⁵ ASGI et al., Il diritto alla protezione, La protezione internazionale in Italia : Quale futuro ? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, projet du Fonds européen pour les réfugiés, cofinancé par le ministère italien de l'Intérieur, 2011, p. 463 s, n° 6.6.

⁶ Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten zum Beweisbeschluss des VG Braunschweig vom 28.09.2012, décembre 2012, p. 44 : www.frnrw.de/index.php/inhaltliche-themen/eu-fluechtlingspolitik/item/download/3083_f0d8bbb2d3870112bfd487d63c698d5a, Italien : Vai Vai !, Zur Situation der Flüchtlinge in Italien, Ergebnisse einer einjährigen Recherche, p. 17 : <http://content.bordermonitoring.eu/bm.eu--italien.2012.pdf>.

⁷ *bordermonitoring.eu*, op. cit., p. 17.

pays, elles rencontreraient des difficultés, car elles ne pourraient s'attendre à aucune aide des autorités locales.⁸

Les recherches de *bordermonitoring.eu* ont démontré que même les personnes qui habitent dans une maison occupée à Milan ou à Florence ne peuvent pas indiquer l'adresse de ces bâtiments, car les autorités ne les acceptent pas comme domicile.⁹ À Rome seulement, l'établissement de domicile dit « virtuel », où il s'agirait d'une adresse annoncée fictive, serait possible. Mais il s'agirait là d'un arrangement hautement précaire.¹⁰

L'établissement du domicile (*residenza*) joue toutefois un rôle central. Ainsi que le constatent *bordermonitoring.eu* et l'expertise de *Borderline Europe*, l'établissement du domicile est entre autres requis pour l'établissement d'une carte de santé (*tessera sanitaria*) ou d'un numéro fiscal (*codice fiscale*). Celui qui ne pourrait pas demander un établissement de domicile virtuel ne recevrait pas de carte de santé. Ainsi, il ne bénéficierait pas d'un accès aux soins médicaux. De plus, sans numéro fiscal, on resterait exclu du marché du travail.¹¹ L'expertise de *Borderline Europe* l'expose en ces termes :

« Dans leur recherche de travail, les sans-abris échouent de nouveau sur l'écueil du domicile : quiconque n'est pas en mesure d'attester d'un domicile fixe a de grandes difficultés à trouver un travail légal et assujéti aux assurances sociales. La plupart du temps, les personnes concernées travaillent de ce fait, lorsqu'elles trouvent du travail, dans des circonstances précaires, sans contrat et se retrouvent plutôt fréquemment dans une situation d'exploitation par leur employeur. En cas de chômage ou d'accident du travail, elles ne sont pas protégées. »¹²

Il faut retenir qu'en principe toutes les personnes bénéficiant d'une protection ont légalement droit à l'accès aux soins médicaux étatiques.¹³ En revanche, l'*Organisation suisse d'aide aux réfugiés* expose dans son rapport d'octobre 2013 que l'accès à un médecin de famille et à d'autres prestations médicales requiert une carte de santé (*tessera sanitaria*). Celle-ci devrait en principe être demandée là où l'on a son domicile (*residenza*). Pour les demandeurs d'asile dont la procédure est ouverte, il suffirait qu'ils indiquent une adresse virtuelle auprès d'une ONG comme Centro Astalli à Rome. Mais dès que la personne aurait obtenu le statut de protection, l'adresse de résidence serait inscrite sur l'autorisation de séjour. Si la personne changeait de localité par la suite, elle resterait liée à la localité initiale pour le choix du médecin de famille jusqu'à son enregistrement officiel dans la nouvelle localité. Ce pour quoi elle aurait besoin d'un appartement à son nom. Cela peut provoquer de gros problèmes selon *SaMiFo*.¹⁴

Selon le constat de *Borderline Europe*, de nombreux réfugiés vont à Rome pour cette raison, puisqu'ils peuvent y annoncer leur domicile au Centre Astalli/Service des jésuites pour les réfugiés et dans certaines autres institutions.¹⁵

Conclusion :

⁸ OSAR/Juss-Buss, op. cit., p. 35.

⁹ *bordermonitoring.eu*, op. cit., p. 17.

¹⁰ *borderline-europe*, op. cit., p. 46.

¹¹ *bordermonitoring.eu*, op. cit., p. 17 et *borderline-europe*, op. cit., p. 60.

¹² *borderline-europe*, op. cit., p. 57.

¹³ *borderline-europe*, op. cit., p. 58.

¹⁴ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 52.

¹⁵ *borderline-europe*, op. cit., p. 58.

Bien que les personnes bénéficiant d'une protection soient mises sur pied d'égalité avec les ressortissantes et les ressortissants italiens et jouissent de la liberté de mouvement, elles sont, en cas de défaut de ressources, liées au lieu de domicile initialement inscrit. En raison du défaut de ressources, la possibilité d'un établissement de domicile dans la localité italienne de leur choix leur est proscrite. Dès lors, elles ne peuvent pas changer leur domicile, car un nouvel enregistrement dans une autre commune leur sera refusé en raison de leur dénuement.

Quiconque ne parvient pas à attester d'un domicile n'obtient pas de carte de santé. Dès lors l'accès aux soins médicaux lui reste interdit. De plus, les personnes bénéficiant d'une protection qui ne peuvent pas faire enregistrer leur domicile ne peuvent pas prendre un travail légal, car elles ne reçoivent le numéro fiscal qu'à l'établissement du domicile. Sans ce numéro fiscal, le marché du travail légal leur reste fermé.

La liberté de mouvement mentionnée par le Tribunal administratif fédéral n'a pas pour résultat de permettre aux personnes au bénéfice d'un statut de protection de choisir librement leur domicile. En particulier, les personnes dépourvues de ressources bénéficiant d'une protection restent liées à leur lieu de domicile initial. *En l'espèce*, la requérante a été attribuée à une commune du sud de l'Italie. Dès lors, son domicile initial est encore dans cette commune. L'établissement de son domicile dans une autre commune lui est proscrit.

Concernant la question 2 : Si l'élection d'un domicile dans une nouvelle localité n'est pas possible, est-ce qu'une mère et son enfant ont tout de même accès aux prestations de soutien auprès des institutions privées nommées par le Tribunal administratif fédéral ? Est-ce qu'un service social de l'une des communes nommées dans l'arrêt est prêt à inscrire la femme et l'enfant chez lui ?

Les institutions citées dans l'arrêt du Tribunal administratif fédéral et contactées fin novembre 2013 par l'OSAR ont indiqué que l'établissement du domicile ne serait pas possible dans leurs communes et que, dès lors, aucun accès à leurs prestations de soutien ne pourrait être accordé. La mère et son enfant devraient se rendre à leur lieu de domicile initial.¹⁶ La personne responsable de la commune de Trieste¹⁷ confirme que la mère et l'enfant devraient se rendre à leur lieu de domicile initial. L'établissement du domicile à Trieste ne serait pas possible. Seul l'établissement du domicile toutefois donnerait accès aux prestations de soutien de sa commune à Trieste. Les moyens de la commune de Trieste seraient malheureusement épuisés. Les appartements abordables et les places de travail souffriraient de pénurie chronique. Les prestations de soutien de la commune seraient limitées à une période de six mois (prolongeable éventuellement de six mois supplémentaires). Même les demandeurs d'asile et les réfugiés qui auraient leur lieu de domicile dans la région et qui seraient parvenus à s'intégrer seraient contraints aujourd'hui à chercher du travail ailleurs. Les familles qui seraient parvenues à se placer dans des projets, n'auraient plus la possibilité de s'intégrer et à devenir indépendantes. Pour ses renseignements, la personne responsable de la commune de Trieste s'appuie sur la loi régionale applicable,¹⁸ qui définit le cercle des bénéficiaires des prestations sociales. Il en ressort que seules les personnes qui ont leur *domicile (residenza)*

¹⁶ Renseignements écrits de Caritas Trieste (la Casa d'accoglienza per donne mentionnée à Bolzano est dirigée par la section allemande de Caritas) du 27.11.2013. Renseignements écrits de la Casa della Solidarietà à Bressanone du 25.11.2013. Renseignements écrits de Poveri Vergognosi à Bologne (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) du 26.11.2013.

¹⁷ Confirmation écrite de la commune de Trieste du 03.12.2013.

¹⁸ Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, art. 4 : <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2006&legge=6&ART=000&AG1=00&AG2=00&fx=lex>.

dans la région ont droit à l'assistance et aux prestations de services du système intégré. Les personnes *qui n'ont pas le domicile requis* (dans la région) peuvent prétendre aux prestations d'aide du système intégré *uniquement* dans les cas suivants : les étrangers mineurs, les femmes enceintes, les femmes avec un nourrisson jusqu'à six mois après sa naissance. Les personnes qui se trouvent sur le territoire régional et dans une situation qui rend nécessaire des prestations d'aide peuvent faire appel aux prestations de services du système intégré lorsqu'il n'est pas possible de les renvoyer aux services sociaux correspondants de leur région de provenance ou de leur État de provenance. Le soutien aux personnes pour lesquelles un placement permanent dans une structure d'hébergement est nécessaire *reste de la compétence de la commune dans laquelle la personne était annoncée avant son placement (social)*. Pour le soutien et les prestations de services pour des personnes qui n'ont pas leur domicile dans la région, des paiements compensatoires sont perçus de la part de la commune de domicile.

Selon les explications présentées ci-dessus et selon la loi régionale citée, l'accès aux prestations de soutien est conditionné par un domicile dans la région concernée. Conformément à la loi régionale mentionnée, le mandat de soutien pour les personnes tributaires d'un placement permanent dans une structure d'hébergement reste de la compétence de la commune dans laquelle la personne concernée était annoncée. La loi régionale prévoit que les demandeurs sont renvoyés vers les services sociaux correspondants de la région de provenance. Exceptionnellement, des personnes qui n'ont pas le domicile requis dans la région pourraient recevoir des prestations d'aide pour autant qu'il s'agisse d'enfants non accompagnés, de femmes enceintes ou de femmes avec un nourrisson jusqu'à six mois après sa naissance.

Cela démontre qu'une mère avec son enfant n'a aucune possibilité de s'annoncer à Trieste et de recevoir des prestations d'aide. Ainsi que l'explique la personne compétente, la commune de Trieste ne dispose plus du tout de moyens, de sorte que la commune ne peut pas apporter un soutien suffisant même aux personnes pour lesquelles la commune est *compétente*. La loi régionale prévoit effectivement que la commune peut percevoir des paiements compensatoires de la part de la commune de domicile pour les prestations de soutien versées à une personne qui n'a pas son domicile dans la région. Selon les renseignements de la commune de Trieste, cela n'est jamais fait, car aucune commune de domicile compétente n'aurait encore versé les paiements compensatoires.¹⁹ De plus, une mère seule avec un enfant ne tombe pas sous le coup de la réglementation d'exception de la loi régionale qui permet de verser des prestations d'aide en dépit du défaut de domicile.

L'énumération nominative des organisations qui peuvent être contactées pour demander du soutien selon le Tribunal administratif fédéral a rencontré une vive indignation auprès desdites organisations. Elles sont déjà à ce point surchargées qu'elles se voient dans l'impossibilité de fournir en plus un soutien aux personnes qui n'ont pas de domicile dans leur commune. Elles souhaitent que de fausses informations de ce type ne soient pas diffusées dans des jugements accessibles au public.²⁰

Les organisations interrogées indiquent qu'en principe elles peuvent agir uniquement après avoir été mandatées à cette fin par le service social. Sans délégation de la part du service social, elles peuvent au mieux offrir une aide permettant de tenir quelques jours, cependant la mère et son enfant seraient ensuite priés dans tous les cas de retourner en Calabre,

¹⁹ Renseignement téléphonique de la commune de Trieste du 27.11.2013.

²⁰ Renseignement téléphonique de Caritas Trieste (la Casa d'accoglienza per donne mentionnée à Bolzano est dirigée par la section allemande de Caritas) du 25.11.2013. Renseignement téléphonique de la Casa della Solidarietà à Bressanone du 25.11.2013. Renseignement téléphonique de Poveri Vergognosi à Bologne (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) du 25.11.2013.

puisqu'ils y sont annoncés. De plus, il y aurait un danger de voir l'enfant enlevé à sa mère et placé dans un foyer, car en vertu du droit national, l'État serait tenu de s'occuper des enfants mineurs, mais pas des adultes.²¹ Mais comme la femme mentionnée et son enfant seraient annoncés en Calabre, une nouvelle annonce chez eux apparaîtrait très invraisemblable. Ils expliquent tous que la situation en Calabre est extrêmement précaire et que la mère et son enfant ne pourraient compter sur aucune aide là-bas.²²

Conclusion :

La mère seule et son enfant ne peuvent recevoir aucun soutien auprès des organisations énumérées par le Tribunal administratif fédéral. Cela serait uniquement possible si elle pouvait s'annoncer auprès du service social compétent pour l'organisation. Cela est toutefois considéré comme invraisemblable, car les personnes concernées sont annoncées dans une commune de Calabre et qu'elles ne peuvent pas s'annoncer dans une autre commune en raison de leur dénuement, et ce en dépit de la liberté de mouvement. Les organisations, quant à elles, ne pourraient offrir qu'une aide leur permettant de tenir quelques jours, ensuite la mère et son enfant seraient priés de retourner en Calabre, dans la commune où ils ont leur domicile (*residenza attuale*). De plus, la mère risque de voir son enfant lui être enlevé et placé dans un foyer, car l'État a l'obligation légale de s'occuper de l'enfant, mais pas de la femme. La personne responsable de la commune de Trieste confirme qu'elle ne peut pas annoncer la femme et l'enfant chez eux, car ils sont terriblement débordés. Le service social renverrait la femme et l'enfant en Calabre, un établissement de domicile chez eux étant exclu. Ils expliquent tous que les conditions en Calabre sont si précaires que la femme et son enfant ne peuvent espérer aucune aide là-bas. Les institutions interrogées nous rendent attentifs au fait que, chez elles aussi, il y aurait de longues listes d'attente et que les prestations de soutien ne pourraient pas être garanties, même pour les personnes qui sont annoncées auprès de leurs communes.²³

Concernant la question 3 : Dans la négative, quel soutien la mère avec son enfant va-t-elle recevoir au lieu de domicile initial en Calabre ?

Dans les rapports mentionnés, l'*Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR* s'est exprimée en détail sur le système d'aide sociale qui fait défaut en Italie. Ils exposent :

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

Les bénéficiaires d'une protection sont formellement assimilé-e-s aux indigènes en ce qui concerne les droits sociaux. De nombreuses personnes interrogées, représentant aussi bien des ONG que des autorités étatiques, nous ont confirmé que le système social est très faible également pour les ressortissant-e-s italien-ne-s et ne saurait

²¹ Cela est mentionné explicitement dans le renseignement écrit de la Casa della Solidarietà à Bressanone du 25.11.2013. Voir aussi à ce propos Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 36 s. et p. 56.

²² Renseignements écrits de Caritas Trieste (la Casa d'accoglienza per donne mentionnée à Bolzano est dirigée par la section allemande de Caritas) du 27.11.2013. Renseignements écrits de la Casa della Solidarietà à Bressanone du 25.11.2013. Renseignements écrits de Poveri Vergognosi à Bologne (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) du 26.11.2013.

²³ Renseignements écrits de Caritas Trieste (la Casa d'accoglienza per donne mentionnée à Bolzano est dirigée par la section allemande de Caritas) du 27.11.2013. Renseignements écrits de la Casa della Solidarietà à Bressanone du 25.11.2013. Renseignements écrits de Poveri Vergognosi à Bologne (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) du 26.11.2013.

couvrir les besoins. Contrairement au système suisse, il n'y a pas, en Italie, de prestations mensuelles régulières d'aide sociale qui garantissent un minimum vital. Le système italien s'appuie fortement sur le soutien offert par la famille. Alors que les Italiennes dans le besoin peuvent compter sur le soutien de leurs proches, les réfugié-e-s ne disposent pas d'un tel réseau familial solide. Ils et elles sont donc de fait moins bien loti-e-s que les indigènes. Cet élément est également relevé par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son récent rapport sur l'Italie. »²⁴

« Comme les indigènes, les bénéficiaires d'une protection n'ont pas droit à des allocations de l'aide publique qui puissent assurer leur existence. Le système social italien se fonde essentiellement sur le soutien privé accordé par la famille. Or, les bénéficiaires d'une protection n'ont précisément pas de famille pour les soutenir. Le temps d'attente pour un logement social est de plusieurs années, même pour les familles. Les personnes restent donc livrées à elles-mêmes. »²⁵

Concernant la situation au sud de l'Italie, *Borderline Europe* expose en faisant référence à un rapport de l'organisation *Médecins sans frontières (MSF)* :

« Les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants et des réfugiés dans l'agriculture du sud de l'Italie, parmi lesquels on trouve de nombreux demandeurs d'asile et de bénéficiaires d'une protection, qui essaient de gagner un peu d'argent ont été étudiées en détail sur plusieurs années par l'organisation Médecins sans frontières (MSF). Dans le communiqué de presse accompagnant le rapport « A Season in Hell. MSF Report on the Conditions of Migrants employed in the Agricultural Sector in Southern Italy », il est écrit : « *Les changements sont minimes pour les milliers de travailleurs agricoles étrangers en Italie depuis que nous avons commencé en 2003. D'année en année, nos collaborateurs parcourent les mêmes régions et sont témoins des mêmes conditions infernales que nous essayons d'atténuer en fournissant une aide humanitaire médicale. Il est temps que les autorités italiennes prennent des mesures afin d'améliorer les conditions de ces travailleurs, afin de respecter leur dignité et afin d'améliorer leur accès aux soins médicaux.* » Le rapport décrit des logements indignes, le manque d'installations sanitaires, les salaires misérables, les mauvais traitements infligés par les supérieurs et le manque total de protection sociale. 90 % des travailleurs interrogés ne disposent pas d'un contrat de travail et, dès lors, pas non plus de la moindre protection juridique ou sociale, 71 % ne disposent d'aucune sorte d'assurance-maladie. »²⁶

L'*Organisation suisse d'aide aux réfugiés* expose la situation dans le sud de l'Italie :

« Des réfugié-e-s vont en été au sud pour gagner un peu d'argent dans la récolte des fruits. Mais ils et elles sont exploité-e-s : leur gain est d'environ 20 euros par jour – soit un tiers du salaire normal en cas de travail légal. Selon le Comité de l'ONU contre le racisme, il manque une protection juridique appropriée pour les migrant-e-s contre l'exploitation et les conditions de travail abusives. D'autres vendent des parapluies, des lunettes de soleil et autres objets. Il est extrêmement douteux que cette occupation suffise à garantir leur existence. Il faut admettre que, face à la situation sans issue dans laquelle elles se trouvent, certaines femmes se prostituent. Un article récent du Spiegel cite des femmes qui travaillent dans une maison close dans

²⁴ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 49 ss.

²⁵ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 51.

²⁶ Judith Gleitze, *borderline-europe*, op. cit., p. 58.

un taudis dans les Pouilles et qui sont maltraitées par des clients. L'endroit est un espace sans loi où l'exploitant de la maison close n'a pas à craindre de contrôles. La traite de femmes est un problème gravissime qui concerne en particulier les femmes d'origine du Nigeria. Les victimes doivent travailler pendant cinq ans pour s'acquitter de leurs dettes de 10'000 dollars. La traite de femmes se rencontre également dans les grands CARA de Mineo et de Crotone au sud de l'Italie. »²⁷

Le Spiegel a écrit un article impressionnant sur la situation terrible des réfugiés et des personnes au bénéfice d'un statut de protection dans le sud de l'Italie décrivant leurs conditions misérables et leur exploitation dans le sud de l'Italie. Outre la prostitution et l'exploitation, les personnes concernées sont aussi exposées aux attaques d'extrême droite.²⁸

Un article du journal la *Repubblica* du 16.10.2013²⁹ explique que les centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile (CARA) ont été construits dans des régions où un chômage généralisé régnait déjà avant la crise économique. Le CARA di Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto est cité et fait l'objet d'un compte rendu selon lequel il aurait une capacité d'accueil officielle de 729 personnes, alors que 1600 personnes y seraient hébergées. Seules 250 personnes auraient de la place dans un bâtiment, les autres dormiraient entassées dans des conteneurs.

Le *Huffington Post* du 15.10.2013³⁰ annonce que ce n'est pas seulement Lampedusa mais aussi d'autres régions comme la Calabre qui seraient au bord de l'effondrement et ne pourraient s'occuper des migrants et des migrantes en raison de l'insuffisance de structures appropriées.

La *Repubblica* du 11.10.2013³¹ écrit que les demandeurs d'asile qui s'annonçaient à la Questura à Crotone pour identification auraient été renvoyés, car il n'y aurait pas de place dans les centres d'accueil. Ils ne pourraient de ce fait pas déposer de demande d'asile. Un état chaotique régnerait dans le système d'accueil. Les centres seraient désespérément surchargés, comptant le plus souvent le double de la capacité autorisée. Les conditions d'accueil seraient inhumaines, parfois les gens devraient dormir à même le sol sous la pluie. La situation dans toute l'Italie équivaldrait à un état d'urgence, bien que ce phénomène ne soit pas nouveau. Il y aurait des comptes rendus selon lesquels des réfugiés afghans se seraient jetés à la mer depuis leur bateau de réfugié lorsqu'ils ont vu qu'ils allaient débarquer en Calabre.

La *CIROMA*³² relate comment des fonds s'évaporent dans le sud de l'Italie alors qu'ils devraient être utilisés pour les structures d'asile. Même ceux qui obtiendraient un statut de protection deviendraient néanmoins des « *clandestini* » en raison des circonstances. Les gens seraient captifs, ils ne pourraient ni quitter l'Italie ni retourner dans leur pays d'origine.

²⁷ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 47.

²⁸ Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, p. 35 ss.

²⁹ La Repubblica, Il grande business dei Centri accoglienza, La loro gestione diventa una miniera d'oro, 16.10.2013 : http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/.

³⁰ L'Huffington Post, Migranti, in Calabria è emergenza minori non accompagnati. Da gennaio 500 arrivi a Reggio. Strutture al collasso, 15.10.2013 : http://www.huffingtonpost.it/2013/10/15/migranti-calabria-emergenza-minori_n_4099701.html.

³¹ La Repubblica, Il fallimento del sistema di accoglienza, Contraddizioni sui rifugiati politici, 11.11.2014 : http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-2013/10/11/news/scafisti_il_caos_del_sistema_d_accoglienza_che_costa_miliardi_-68391226/.

³² CIROMA.info, CALABRIA – Per la DIA la 'ndrangheta macina 500 milioni dell'accoglienza Vengono dal Nordafrica, oggi sono reclusi in un residence a Falerna : <http://www.ciroma.info/appunti/sopravvivenza/photography/1481-calabria-per-la-dia-la-ndrangheta-macina-500-milioni-dellaccoglienza-vengono-dal-nordafrika-oggi-sono-reclusi-in-un-residence-a-falerna>.

Un article intitulé « *Why Are You Here?* » du 30.10.2013 décrit la situation dans le centre d'accueil de Santa Anna à Isola di Capo Rizzuto. Les conditions de vie sont terribles, il y règne le désespoir et la violence. Les réfugiés en sont aussi affectés :

« Je vais aux sanitaires et vois que la plupart des cinq cabines de toilette n'ont plus de porte. Les serrures sont barbouillées d'excréments et d'urine. Ça pue. Jusqu'à 500 personnes partagent ces sanitaires. Je vais au lavabo pour me laver les mains. « Oublie » m'interpelle un homme depuis la clôture où il s'est assis avec un ami. « Il n'y a de nouveau pas d'eau. » Parfois, les réfugiés passent trois jours sans eau courante. Chacun reçoit trois petits morceaux de savon, trois portions de shampoing et une brosse à dents par mois.

Ceux qui se voient accorder l'asile ne s'en sortent pas beaucoup mieux. Ils n'ont pas de travail, pas d'aide au logement et pas de soutien. »³³

Le nombre de nouveaux réfugiés arrivés en bateau en Italie s'élevait à près de 73 000 personnes cette année. Ainsi, le nombre de 63 000 réfugiés en bateau qui ont fui vers l'Italie à la suite du printemps arabe en 2011 est d'ores et déjà dépassé.³⁴ Le gouvernement italien en appelle à la solidarité et au soutien de l'Union européenne, car il ne serait plus en mesure de venir à bout de cette situation.³⁵ La menace a été proférée de ne plus enregistrer les nouveaux arrivants en violation des obligations européennes, rendant ainsi possible la poursuite de leur migration. Ce débordement est apparu clairement en juin 2014, lorsque des réfugiés sans nourriture, sans chaussures et dans un état de confusion ont été saisis dans des parkings en périphérie de Milan et de Rome, après y avoir été abandonnés par les autorités italiennes. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés s'est dit choqué par ces incidents.³⁶

Conclusion :

Selon la présentation qu'en ont faite le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt et les rapports ci-dessus, de piteuses conditions règnent en Calabre. Contrairement aux suppositions du Tribunal administratif fédéral, les personnes concernées ne peuvent pas se rendre dans une autre localité en Italie. En raison du manque de ressources, les personnes au bénéfice d'un statut de protection sont dans l'impossibilité d'établir un nouveau domicile. C'est pourquoi ils n'ont que la possibilité de s'annoncer dans la commune compétente de leur domicile initial en Calabre.

En raison du manque de système d'aide sociale, la femme et son enfant, en tant que réfugiés reconnus, ne recevront aucune prestation de soutien qui pourrait assurer leur existence. Dans le cas d'espèce, la femme et son enfant sont annoncés dans une commune de Calabre (la commune est connue de l'OSAR). Les conditions de vie pour les personnes au bénéfice d'un

³³ Worldcrunch, «Why Are You Here?» Undercover Inside Italy's Wretched Immigrant Detention Center : <http://www.worldcrunch.com/culture-society/-quot-why-are-you-here-quot-undercover-inside-italy-039-s-wretched-immigrant-detention-center/isola-di-capo-rizzuto-immigration-lampedusa-guantanamo-human-rights/c3s13889/#.U8-Y1P6KDCM>. La *Wiener Zeitung* du 30.10.2013 a également rendu compte du manque de soutien dans un article intitulé « Im Lager der verlorenen Hoffnung » : www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europachronik/?em_cnt=584135&em_cnt_page=2.

³⁴ Deutsche Welle, Italien greift 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer auf, 18.07.2014 : www.dw.de/italien-greift-1500-fl%C3%BChtlinge-im-mittelmeer-auf/a-17793171.

³⁵ Der Tagesspiegel, Flüchtlinge – Italien fordert EU-Hilfe, 23.05.2014 : <http://video.tagesspiegel.de/3583592078001>.

³⁶ RT, Italy leaves hundreds of refugees stranded without food - UN, 11 juin 2014 : <http://rt.com/news/165296-italy-abandon-refugees-un/>.

statut de protection y sont terribles. D'autant plus qu'il s'agit dans le cas d'espèce d'une femme seule avec son petit enfant. Sans droit à l'aide sociale et eu égard à l'immense chômage et au manque de structures de soutien, la voie vers l'appauvrissement et la vie de sans-abris est toute tracée. En raison de l'énorme pauvreté et du grand afflux de réfugiés au sud de l'Italie, il est peu vraisemblable que les autorités compétentes, une institution ecclésiastique ou une organisation non gouvernementale puissent offrir aux personnes concernées une solution durable. AGORÀ Kroton à Crotone ajoute que la commune compétente dans le cas d'espèce ne disposerait d'absolument aucun moyen financier, raison pour laquelle tout soutien serait exclu.³⁷

Concernant la question 4 : Si la femme et son enfant ne peuvent pas changer le lieu de domicile initial et qu'aucune prestation de soutien appropriée n'est accordée au lieu de domicile initial, quelles possibilités reste-t-il ?

En raison de l'impossibilité d'établir un nouveau domicile dans la commune de son choix et d'obtenir de cette manière un éventuel accès à des prestations de soutien et en raison de la pitoyable situation dans le sud de l'Italie, la femme et son enfant n'auront aucun autre choix que de retourner à Rome. Là-bas, elle pourra se faire porter sur la liste d'attente, le cas échéant, pour un des hébergements gérés par la commune. Cependant, la liste d'attente est énorme. En juin 2013, 1000 personnes se trouvaient en liste d'attente et ces derniers mois il y a eu plus de 3000 nouvelles demandes.³⁸ C'est pourquoi il apparaît très invraisemblable que la femme et son enfant trouvent une place. Pour cette raison, elle n'aura de nouveau pas d'autre choix que de retourner dans le bâtiment occupé Selam Palace. La communauté s'y organise de manière autonome et essaie de survivre ainsi.³⁹ Les conditions sont toutefois extrêmement précaires et particulièrement horribles pour une femme célibataire, élevant seule son enfant. Dans le Selam Palace, les places pour dormir sont la plupart du temps occupées et payantes de surcroît, le danger est donc grand que les personnes concernées ne pourront dormir que dans le corridor où elles seront livrées aux agressions, le plus souvent sans aucune défense.⁴⁰

À cause du taux de chômage élevé, les chances de trouver une activité lucrative légale sont extrêmement minces. De plus, sans établissement de domicile (*residenza*), le numéro fiscal ne peut pas être obtenu alors qu'il est impérativement requis pour entreprendre un travail légal.⁴¹

Conclusion :

Certes, le Tribunal administratif fédéral considère que la vie d'une femme réfugiée avec son enfant dans une métropole telle que Rome est insoutenable en raison des circonstances pitoyables. Néanmoins, l'exposé qui précède démontre qu'il n'existe pas d'autres alternatives.

³⁷ Renseignement téléphonique d'AGORÀ Kroton à Crotone du 27.11.2013.

³⁸ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 29 ss.

³⁹ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 38.

⁴⁰ Voir à ce propos Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, op. cit., p. 39 s., 59.

⁴¹ Voir FN 11.