

# **Rapport**

## **Mission Internationale d'Enquête**

### **Italie**

#### **Droit d'asile en Italie : l'accès aux procédures et le traitement des demandeurs**

<b>I - L'ITALIE ET LES ETRANGERS</b> .....	<b>5</b>
<b>II - LE CADRE LEGAL DE L'ASILE</b> .....	<b>8</b>
<b>III - VISITES EFFECTUEES PAR LA MISSION</b> .....	<b>20</b>
<b>IV - LES REFOULEMENTS DE 2004</b> .....	<b>27</b>
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>31</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>34</b>

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I - L'ITALIE ET LES ETRANGERS</b> .....	<b>5</b>
1. La population immigrée .....	5
2. La demande d'asile en Italie .....	6
3. Gestion officielle et associative de l'immigration et de l'asile .....	6
4. Le durcissement de la politique italienne d'immigration .....	7
<b>II - LE CADRE LEGAL DE L'ASILE</b> .....	<b>8</b>
1. La procédure d'asile jusqu'à la loi Bossi-Fini .....	8
2. Les carences du dispositif d'accueil .....	9
3. La réforme Bossi-Fini .....	10
4. Les CPTA et les CDI : un rouage indispensable .....	10
5. Le placement en détention des demandeurs d'asile .....	12
6. Une procédure d'asile accélérée .....	13
7. L'instauration des commissions territoriales .....	13
8. L'éloignement des demandeurs d'asile .....	14
9. Le contrôle juridictionnel de la mesure d'expulsion .....	15
10. L'articulation du droit de recours contre le refus d'asile et l'éloignement .....	16
11. Modalités de l'éloignement .....	16
12. Conclusion provisoire : tendances du système légal de l'asile .....	18
<b>III - VISITES EFFECTUEES PAR LA MISSION</b> .....	<b>20</b>
1. Le CPTA " Serraino Vulpitta " de Trapani .....	20
2. Le CPT/CDA " Pian del Lago " de Caltanissetta .....	21
3. Le CPTA/CPA de Lampedusa .....	23
4. Le CPTA de Ponte Galleria à Rome .....	25
5. L'" Hôtel Africa ", gare désaffectée de Tiburtina de Rome .....	26
<b>IV - LES REFOULEMENTS DE 2004</b> .....	<b>27</b>
1. L'affaire du Cap Anamur .....	27
2. Les refoulements vers la Libye d'octobre 2004 .....	27
3. L'affaire des Kurdes du Lydia Oldendorff .....	29
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>31</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>34</b>
Annexe 1 : Les personnes et institutions rencontrées .....	34
Annexe 2 : Liste des CPTA et CDI .....	35
Annexe 3 : Bibliographie .....	36
Annexe 4 : Quelques observations générales du comité des droits de l'Homme des nations unies et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant le traitement des étrangers, migrants et demandeurs d'asile, dans les cas de privation de liberté et d'expulsion ou refoulement .....	37
Annexe 5 : Note sur les principes relatifs à la détention des demandeurs d'asile dans les instruments juridiques internationaux .....	38

## Introduction

La position géographique de l'Italie fait de ce pays une des principales portes d'entrée par voie maritime dans l'Union européenne, pour des migrants et des demandeurs d'asile de provenances de plus en plus lointaines. Cette position l'a amenée à prendre, au cours des dernières années, des initiatives en matière de gestion de ses frontières et de traitement des demandeurs d'asile qui, adossées à un dispositif législatif complexe et instable, ne répondent pas toujours aux exigences du respect des droits de la personne. Tendances qui s'inscrivent dans le cadre plus général des orientations prises par l'Union européenne depuis la fin des années 90 dans le domaine de la lutte contre l'immigration illégale. Celles-ci se traduisent non seulement par un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE, notamment maritimes, et des modalités d'éloignement des étrangers indésirables (charters communs), mais aussi par des restrictions à l'accès des candidats à l'asile en Europe, et le développement de relations de partenariat avec les pays de départ et surtout de transit pour les inciter à collaborer étroitement à la politique migratoire européenne, notamment en empêchant les migrants et les demandeurs d'asile de poursuivre leur route vers l'UE. Le pourtour de la Méditerranée est naturellement un des terrains privilégiés de cette politique, que l'Italie expérimente avec ses voisins d'Afrique du nord au détriment, souvent, des migrants et exilés qui en sont l'objet.

Au cours de l'année 2004, plusieurs événements ont illustré de façon spectaculaire les méthodes musclées choisies par l'Italie pour gérer les arrivées de migrants sur ses côtes en organisant leur refoulement massif et presque immédiat, au moment où le pays tentait péniblement d'adopter un dispositif législatif cohérent en matière d'asile. Si l'Italie a su initier un système d'accueil digne pour les demandeurs d'asile dans le cadre d'un programme national d'accueil, celui-ci est loin de suffire aux besoins et laisse nombre de requérants de côté. Au lieu de chercher à le généraliser, la réforme de la réglementation sur l'asile entreprise depuis 2002, et qui devrait être totalement en vigueur courant 2005, repose sur l'accélération des procédures et la création de "centres d'identification" dans lesquels nombre de requérants risquent de se retrouver enfermés en guise de premier accueil. L'expérience de l'Italie en matière de centres de rétention pour étrangers - les CPTA, qui existent depuis 1998 - n'est pourtant pas particulièrement probante, et

nombreuses sont les critiques contre les conditions dans lesquelles leurs "hôtes" sont traités. Cependant, bien que l'efficacité de la rétention ne soit pas démontrée au regard des objectifs affichés (améliorer le taux d'expulsion), le législateur a récemment doublé la durée maximale de maintien en CPTA.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la mission que la FIDH a effectuée en Italie entre le 5 et le 15 décembre 2004. Intervenant après la visite de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les Travailleurs migrants, en juin 2004<sup>1</sup>, et celle d'une délégation du Comité européen pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe, au mois de novembre 2004<sup>2</sup>, la mission n'entendait pas traiter l'ensemble de la politique migratoire de l'Italie, ni le détail des conditions matérielles dans les centres de rétention des étrangers. Outre l'étude qu'elle a faite de l'état du droit italien en matière de réception des immigrés, d'asile et d'éloignement des étrangers, la mission a effectué une enquête sur les conditions concrètes de traitement des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière. Cette enquête a consisté en :

- la visite de quatre CPTA (centres de permanence temporaire et d'accueil), et d'un CDA (centre de premier accueil),
- la visite de plusieurs lieux d'accueil associatifs pour demandeurs d'asile,
- la visite de " l'Hôtel Africa Tiburtina ", squatt considéré comme l'un des plus importants de la capitale, situé à la sortie de Rome, où sont rassemblés beaucoup de demandeurs d'asile,
- la rencontre de nombreuses associations et personnes impliquées dans la défense des migrants et des demandeurs d'asile (liste en annexe), et d'un représentant de la délégation italienne du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR),
- des entretiens avec les hauts responsables des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

La mission a également reconstitué, à partir des informations recueillies, le déroulement de trois événements qui ont marqué l'année 2004 : il s'agit de l'affaire du *Cap Anamur*, au mois de juillet, de celle des expulsions massives organisées depuis l'île de Lampedusa vers la Libye, en octobre, et, le même mois, celle des treize Kurdes passagers clandestins du

---

1. Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les Travailleurs migrants - visite en Italie, E/CN.4/2005/Add.3, du 15 novembre 2004.  
2. Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe en Italie, communiqué de presse, 9 décembre 2004.

cargo *Lydia Oldendorff*, empêchés de déposer des demandes d'asile à leur arrivée en Italie. Ces événements illustrent d'une part la recherche, par l'Italie, d'un positionnement ferme dans le débat européen sur l'immigration, d'autre part

les contradictions entre sa législation interne, ses engagements internationaux, et les pratiques de ses responsables politiques.

**Chargées de mission :**

Sophie Bessis, directrice de recherche à l'institut des relations internationales et stratégiques (IRIS, Paris, France), secrétaire générale adjointe de la FIDH ; Claire Rodier, chargée d'études au Groupe d'Information et de soutien des immigrés (GISTI, Paris, France), membre du réseau Migreurop.

**Remerciements :**

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette mission ont été grandement facilitées par l'assistance de l'Unione Forenze per la Tutella Dei Diritti dell' Uomo (UFTDU), organisation correspondante de la FIDH en Italie ainsi que celle de Madame Emma Bonino.

## I - L'ITALIE ET LES ETRANGERS

L'Italie fait partie, avec l'Espagne et la Grèce, des pays de l'Union européenne dans lesquels l'immigration est un phénomène récent. Important pays d'émigration pendant plus d'un siècle, l'Italie n'a vu son solde migratoire s'inverser au profit de l'immigration qu'à la fin des années 70. Cela explique en partie qu'elle n'ait pas de tradition en matière d'immigration et d'asile, et que la mise en place de la législation et des procédures dans ce domaine soit encore peu cohérente.

Mais l'Italie a vu, depuis une trentaine d'années, chuter sa natalité au point de ne plus assurer le renouvellement des générations et de risquer une importante diminution de sa population au cours des décennies à venir. Face à cette échéance, l'immigration est présentée - au dire de nombreux experts - comme une exigence démographique et économique. Mais, comme dans la plupart des pays d'Europe, une partie non négligeable de l'opinion publique et de la classe politique font montre d'une opposition déterminée à un accroissement trop important des flux migratoires. On assiste ainsi au paradoxe suivant : depuis le début des années 90, les gouvernements italiens successifs se sont employés - avec plus moins de détermination - à durcir les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire, tout en effectuant à intervalles réguliers des opérations massives de régularisation des immigrés sans papiers. La dernière en date a eu lieu en 2003 et a concerné 705 403 personnes, soit 90% des demandes. Depuis plusieurs années, l'Italie met également en place une politique des quotas, selon les nationalités et les compétences, qu'elle négocie avec les pays de provenance.

### 1. La population immigrée

Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, l'Italie comptait au 31 décembre 2003 2 193 999 immigrés réguliers, dont 6 768 bénéficiaires de l'asile parmi lesquels 228 réadmis dans le cadre de la Convention de Dublin, 10 550 demandeurs d'asile, et 3 936 résidents pour motifs humanitaires. Fin 2003, le nombre d'étrangers irréguliers était estimé à 105 957 (contre 150 746 estimés en 2002). En 2003 toujours, 65 000 étrangers ont été effectivement éloignés dont 24 202 reconduits à la frontière, 3 195 expulsés par la questure, 18 844 expulsés et raccompagnés à la frontière, et 9 901 réadmis dans le pays de provenance en vertu d'accords particuliers.

Fin 2003, les immigrés en situation régulière représentent environ 4,2% de la population italienne. Les nationalités les

plus représentées parmi les immigrés sont les Marocains avec 11,4% du total, les Abanais (11,2%), les Roumains, les Philippins et les Chinois étant ensuite les nationalités les plus représentées. En 2002-03, les Européens extra-communautaires ont représenté 32,3% des arrivées, les Africains 26,5%, les Asiatiques 18,5%, et les Américains du centre et du sud 11,8%. 58,7% des étrangers sont concentrés dans le Nord du pays. On estime donc le nombre de réfugiés à moins de 1% de la population étrangère résidant régulièrement en Italie.

L'intégration des immigrés en situation régulière est loin d'être un fait acquis. En témoigne, entre autres, la forte proportion d'étrangers dans la population carcérale (30,1% du total, soit 16 788 sur 55 670). Les Marocains représentent 21,7% des détenus étrangers. Les pays du Maghreb pris ensemble en représentent 43,6%. Les Européens de l'Est constituent 33,6% de la population carcérale. Les délits les plus fréquents ayant provoqué la mise en détention sont la prostitution (30%) et la drogue (13%). S'y ajoutent ceux qui sont liés à la législation sur le séjour des étrangers : utilisation de faux documents d'identité, et maintenant maintien en situation irrégulière sur le territoire italien. Cette forte proportion d'étrangers parmi les détenus accroît presque automatiquement le volume du séjour irrégulier, dans la mesure où tout étranger expulsable à sa sortie de prison reste en Italie sans papiers lorsqu'il n'est pas effectivement éloigné.

Si les flux migratoires générant une forte population d'irréguliers restent aussi importants malgré le durcissement de la législation, c'est - pour une part - que le travail clandestin est généralisé en Italie dans tous les secteurs de l'économie, et plus particulièrement dans l'agriculture. Selon de nombreux spécialistes, l'agriculture italienne serait sinistrée, faute de main d'œuvre, et perdrait une grande partie de sa compétitivité si elle n'employait pas autant d'étrangers en situation illégale de séjour, ou n'ayant pas le droit au travail. Dans certaines régions très agricoles comme la Sicile, ceux-ci sont pratiquement sûrs de trouver du travail, et la quasi-totalité des terres siciliennes emploient une très forte proportion d'étrangers démunis de titres de travail, y compris des demandeurs d'asile. Plusieurs étrangers rencontrés par la mission dans les CPTA, ainsi que de nombreux membres d'associations nous ont signalé que, lors des opérations massives de régularisations, le fait pour des ouvriers de payer leurs employeurs pour que ces derniers leur

fassent un contrat de travail est une pratique courante dans l'agriculture et dans d'autres secteurs.

## **2. La demande d'asile en Italie**

Les statistiques disponibles ne sont ni suffisamment concordantes, ni assez précises pour aller au-delà d'une évaluation à grands traits de l'évolution de la présence de demandeurs d'asile en Italie au cours des dernières années. Un examen de l'activité de la Commission centrale chargée de l'examen des demandes (cf tableau) fait toutefois apparaître que le nombre de demandes d'asile présentées devant cette instance, de 24.800 en 1999, avait chuté de plus de la moitié en 2001 pour remonter légèrement en 2003 (11.323). Ce chiffre place l'Italie, par rapport à ses partenaires de l'Union européenne, en dix-neuvième position sur vingt-cinq pour le pourcentage de demandes d'asile rapporté au nombre d'habitants<sup>3</sup>, ce qui relativise les arguments souvent avancés pour justifier la nécessité de réformer la procédure d'asile afin de faire face à une pression présentée comme excessive.

Ces statistiques relatives aux demandes d'asile " examinées " ne rendent pas compte d'un phénomène difficilement quantifiable, lié à l'application du règlement dit " Dublin "4 qui

fait peser la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un Etat membre de l'UE sur le pays par lequel il a pénétré en premier dans l'espace communautaire. Du fait de sa position géographique, l'Italie n'est en effet parfois qu'un pays de transit obligé pour des étrangers en quête de protection qui préfèrent se rendre dans un autre pays de l'UE. Si certains, ayant tenté de déposer une demande ailleurs, sont contraints du fait du règlement Dublin de revenir en Italie, une quantité sans doute non négligeable choisit, après avoir franchi la frontière italienne, de traverser le pays en évitant de se faire identifier pour échapper au mécanisme Dublin. Au ministère de l'Intérieur, on fait cependant remarquer que le système Dublin est très pénalisant pour l'Italie, qui accepte en général sans difficultés de " reprendre " les demandeurs d'asile à la demande d'autres Etats membres, mais ne le fait en général pas jouer dans l'autre sens, pour renvoyer un étranger dans le pays où il est prouvé qu'il a transité avant de venir en Italie. S'il nous a été impossible d'obtenir une estimation chiffrée des incidences de l'application du règlement Dublin sur le volume de la demande d'asile, les autorités italiennes tiennent visiblement le phénomène pour significatif et considèrent que le règlement Dublin devrait être " revisité " pour assurer une répartition plus équitable des demandeurs dans l'Union européenne.

### **Activité de la Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié, 1999-2003**

<b>Année</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Demandes d'asile enregistrées	24 800	17 776	10 889	7 281	11 323
Acceptées	802	1 643	2 103	1 270	726
Rejetées	7 443	22 649	11 130	15 755	10 491
Non examinées	19	103	76		83
Total des demandes examinées	8 266	24 415	13 309	17 193	11 217

*Source : rapport de la Cour des comptes, décembre 2004*

## **3. Gestion officielle et associative de l'immigration et de l'asile**

Les autorités de tutelle : la gestion de l'immigration est confiée à deux départements du ministère de l'Intérieur : le département des libertés civiles, de l'immigration et de l'asile, de création récente (3 ans) et auquel sont affectés 16 préfets, et le département de la sécurité publique qui a la haute main sur les procédures d'éloignement. Le ministère des Affaires étrangères (la direction générale des Italiens de l'extérieur et de l'immigration) est également concerné, par le biais des relations diplomatiques avec les pays de provenance et de la signature des accords de réadmission (v. p. 17). En matière d'asile cette direction générale est compétente pour les rapports avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), par le biais de sa mission à Genève. Mais

les relations opérationnelles avec la délégation à Rome du HCR sont gérées par le ministère de l'Intérieur. Le Ministère des affaires étrangères est également présent dans la Commission centrale (Commission nationale en 2005) d'examen des demandes d'asile, avec un ou plusieurs fonctionnaires.

Les associations : les intervenants non gouvernementaux sur la question des migrations et de l'asile sont nombreux. En ce qui concerne les Nations unies, c'est en Italie que le HCR a, depuis le début des années 90, le plus important programme d'assistance de toute l'Europe (l'Italie est également le pays où les contributeurs privés au financement du HCR sont les plus nombreux). C'est l'époque à laquelle l'Italie, ayant levé la réserve géographique qui limitait jusque là l'application de la convention de Genève sur les réfugiés aux seules personnes

originaires d'Europe (v. ci-dessous), a vu les arrivées de demandeurs d'asile augmenter dans des proportions importantes. Au même moment, et pour les mêmes raisons, a été fondé le CIR, collectif d'organisations<sup>5</sup> disposant d'un budget annuel d'environ 2 millions d'euros, essentiellement alimenté par des fonds publics (Commission européenne, Fonds volontaire pour les victimes de la torture de l'Onu, Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Etat italien). L'essentiel des activités du CIR consiste en des projets d'aide matérielle et juridique aux réfugiés. Parallèlement la section italienne d'Amnesty International a ouvert une section réfugiés. Médecins Sans Frontières Italie mène depuis quelques années une importante activité en matière d'assistance aux demandeurs d'asile, et de vigilance vis-à-vis des centres de rétention. Le rapport que l'association a publié en janvier 2003 sur les CPTA<sup>6</sup> lui a d'ailleurs valu de se faire interdire l'accès à ces centres, sauf si ses employés et ses volontaires sont explicitement demandés par les personnes qui y sont retenues.

La Fédération des églises évangéliques, Caritas, la Communauté San Egidio, le Jesuit Refugee Service font partie des nombreuses associations confessionnelles engagées dans l'aide aux migrants et aux demandeurs d'asile. Les syndicats s'y impliquent également depuis quelques années. Il faut ajouter au paysage associatif les très nombreux groupes locaux qui apportent, à l'échelle d'une commune ou d'un quartier, une assistance active aux sans papiers et aux demandeurs d'asile. Depuis 2002, les Ong interviennent de plus en plus dans le domaine judiciaire, à mesure que se durcissent les lois sur l'immigration et les dispositions sur l'asile, et des réseaux d'avocats et de juristes sont impliqués dans la défense des étrangers.

#### **4. Le durcissement de la politique italienne d'immigration**

L'Italie n'a de législation spécifique en matière d'immigration que depuis 1990. Cette loi dite " Martelli ", modifiée en 1998, prévoit aussi l'accès au territoire des demandeurs d'asile (v. ci-après : le cadre légal de l'asile). Elle a été réformée en profondeur en 2002 avec la loi dite " Bossi-Fini " du 30 juillet 2002. Le nouveau dispositif, dont certains éléments n'étaient pas encore entrés en vigueur à la fin 2004, est marqué par un net durcissement : introduction du délit de " présence

irrégulière ", renforcement des modalités d'expulsion, allongement de la durée de maintien des étrangers dans les centres de rétention (CPTA, v. infra), interdiction du territoire pendant 10 ans pour les étrangers expulsés, création de centres d'enfermement pour les demandeurs d'asile (CDI, v. infra). Sur certains aspects, le dispositif est lacunaire ou contradictoire, car il est mis en œuvre à travers une superposition de règlements et circulaires qui manquent parfois de cohérence. Comme souvent, un tel durcissement a pour conséquence de " fabriquer " des sans-papiers, dont le maintien sur le territoire est toutefois facilité par une relative désorganisation administrative conjuguée à une grande tolérance à l'égard de l'emploi non déclaré.

Le contexte italien est par ailleurs caractérisé par l'importance des frontières maritimes, qui ont amené les autorités à mettre en place, à l'encontre de migrants potentiellement irréguliers, des dispositifs opérationnels de dissuasion internes et externes dont la compatibilité avec les prescriptions internationales en matière de droits fondamentaux, notamment le droit d'asile, est parfois discutable. Cette tendance peut expliquer la multiplication des incidents au cours des deux dernières années, qu'on illustrera avec trois cas survenus en 2004.

---

3. UNHCR, *Asylum level and trends in industrialized countries, 2004*.

4. Règlement CE n° 343/2003 du 18 février 2003.

5. Ong membres du CIR : ACLI, ARCI, AWR, Caritas Italiana, CGIL et CISL (les deux principaux syndicats italiens), Communauté San Egidio, Fédération des églises évangéliques, Fondation Franco verga, Fondation Migrants (CEI), UIL, UFTDU.

6. MSF Italie : *Rapporto su i centri di permanenza temporanea et assistenza*, janvier 2004.

## II - LE CADRE LEGAL DE L'ASILE

Il n'existe pas à proprement parler de dispositif législatif sur l'asile en Italie. Un projet de loi organique en discussion depuis 2002, qui devait mettre fin à cette situation atypique au sein de l'Union européenne, a été retiré en décembre 2004 du calendrier parlementaire faute d'avoir pu faire l'objet d'un consensus entre ses promoteurs. L'Italie est pourtant depuis 1954 partie à la convention de Genève sur les réfugiés de 1951, même si elle n'a levé qu'en 1990 la réserve géographique qui réservait l'octroi du statut de réfugié aux seules personnes originaires d'un pays européen. Outre la convention de Genève<sup>7</sup>, le droit d'asile en Italie tire ses fondements de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948<sup>8</sup>, et de l'article 10.3 de la Constitution italienne<sup>9</sup>. En l'absence de loi organique sur l'asile, des volets relatifs à l'asile sont insérés dans les textes législatifs et réglementaires qui traitent de l'immigration.

La procédure d'asile n'est organisée que depuis 1990, par l'article 1 de la loi 39/90, dite " loi Martelli ". Celui-ci, partiellement modifié par la loi 40/98 dite " Turco-Napolitano " de 1998, a été intégré dans la loi 189/02 dite " loi Bossi-Fini " de 2002. C'est ce texte qui était en vigueur à la date de la mission, complété par des décrets d'application, notamment le décret présidentiel du 15 mai 1990, dans l'attente de plusieurs décrets d'application de la réforme de 2002 qui, s'ils étaient connus et parfois appliqués par anticipation, n'étaient toujours pas officiellement adoptés plus de deux ans après la promulgation de la loi. L'essentiel du dispositif mis en place par cette réforme devait cependant être opérationnel au cours de l'année 2005, sur la base de l'entrée en vigueur du décret présidentiel du 16 septembre 2004, publié à la *Gazzetta Ufficiale* du 22 décembre 2004.

Plusieurs facteurs contribuent à faire régner une relative confusion quant au droit applicable aux demandeurs d'asile en Italie : d'une part, la superposition entre le dispositif encore en vigueur, datant de plus de 10 ans, et l'anticipation, en pratique, de certaines mesures prévues par la réforme de 2002 non entrée formellement en application ; d'autre part, les débats autour de ce qui devait être la future loi organique, finalement ajournée ; enfin, l'interférence de la législation relative à l'expulsion et au refoulement des étrangers sur la situation des demandeurs d'asile. Le statut hybride de certains centres où sont placés les étrangers (cf p. 10) est l'expression la plus caractéristique de ce " mélange des genres ".

A cette combinaison de facteurs va s'ajouter à court terme la nécessaire prise en compte des contraintes communautaires. L'Italie, comme ses partenaires de l'UE, est en effet tenue de transposer les dispositions des directives européennes adoptées au cours de la période 2001-2004 dans le cadre de l'harmonisation de la politique d'asile. Ceci concerne notamment les règles de procédure pour l'instruction des demandes et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (v. p. 13).

### 1. La procédure d'asile jusqu'à la loi Bossi-Fini

Compte tenu de la période charnière à laquelle s'est déroulée la mission, la procédure décrite ici est celle qui était pour l'essentiel encore en vigueur fin 2004, mais appelée à être remplacée courant 2005 à l'entrée en application intégrale du dispositif Bossi-Fini (v. ci-après : la réforme Bossi-Fini).

Un étranger qui demande l'asile en Italie peut, aux termes du dispositif prévu par la loi Martelli, progressivement modifié par l'entrée en vigueur des textes d'application de la loi Bossi-Fini, se voir reconnaître le *statut de réfugié*, en référence à l'article 1 de la convention de Genève ou octroyer une *protection humanitaire*, s'il est considéré qu'il existe dans son pays un danger à caractère généralisé qui l'empêche d'y retourner. La décision est prise par la *Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié*, instance composée de fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères avec la présence, à titre consultatif, de représentants du HCR. Indépendamment des cas prévus par la loi, la Cour de cassation a en outre reconnu depuis 1997 compétence aux tribunaux ordinaires pour apprécier l'opportunité d'accorder l'asile " *constitutionnel* " en référence à la Constitution italienne (art. 10.3, v. supra).

Pendant la durée de la procédure, le demandeur d'asile, dans le cadre de la *procédure ordinaire* (v. ci-après) est mis en possession d'un document provisoire de séjour d'une durée de validité de trois mois renouvelable jusqu'à la décision de la Commission, reçoit une allocation d'un montant de 17 euros par jour pendant 45 jours, et peut dans certains cas bénéficier d'une prise en charge incluant un hébergement dans le cadre d'un programme national d'accueil (v. infra). Il lui est interdit d'exercer une activité salariée.

En cas de rejet de sa demande, le demandeur d'asile reçoit un ordre d'expulsion, qui lui enjoint de quitter l'Italie dans les



15 jours, sauf s'il est accompagné d'une décision d'exécution immédiate. Il peut toutefois exercer un recours, qui n'est pas suspensif sauf s'il le sollicite expressément. Dans les faits il était rare, fin 2004, que la mesure d'éloignement soit mise à exécution par la force. En revanche, la loi fait désormais du maintien sur le territoire au-delà d'un délai de quatre mois après notification de l'ordre d'expulsion un délit passible d'une peine de prison allant de six mois à un an.

Les données fournies par la Commission centrale (cf tableau p. 6) ne livrent pas, à première lecture, le taux de réponses positives accordées par rapport au nombre de demandes d'asile présentées dans une même année. En effet, le retard accumulé dans l'examen des demandes entraîne un décalage entre la date de la réponse et la date à laquelle la demande a été transmise à la Commission, qui peut dépasser un an. Selon les Ong intervenant habituellement sur les questions d'asile et de réfugiés, le taux de rejet annuel serait de l'ordre de 90%. Elles en concluent qu'un grand nombre de ces déboutés, qui ne peuvent envisager de retour dans leur pays d'origine et ne sont pas effectivement éloignés, sont contraints de tomber dans la clandestinité en Italie ou de se rendre illégalement dans d'autres pays européens<sup>10</sup> (avec le risque d'être refoulés en application du règlement Dublin.

Si la réponse de la Commission est favorable, le demandeur d'asile reçoit un certificat de réfugié, ou un permis de séjour à titre humanitaire selon les cas. Les chiffres de la Commission centrale ne permettent pas de déterminer la répartition entre statuts de réfugié et titres accordés au titre de la protection humanitaire sur le total de demandes accueillies positivement.

## 2. Les carences du dispositif d'accueil

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche sa lenteur - les demandeurs d'asile attendent entre douze et vingt-quatre mois la réponse de la Commission centrale - et les conséquences qui en découlent sur la situation des demandeurs. Hormis la faible proportion de ceux qui ont la chance d'être hébergés dans le cadre du Plan national d'accueil (PNA, v. ci-après), évaluée par les associations à moins de 10%<sup>11</sup>, la plupart sont laissés à eux-mêmes sans ressources une fois expirés les 45 jours pendant lesquels leur est versée une allocation, ils n'ont pas accès à l'assistance sanitaire, et sont sans possibilité de subvenir à leurs besoins.

**Le PNA et le SPRAR** - Le programme national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (Programma Nazionale Asilo, PNA) a été mis en place en 2001 sur une initiative du ministère de l'Intérieur, du HCR et de l'ANCI (*Associazione Nazionale dei Comuni Italiani*) avec un cofinancement du FER (Fonds européen pour les réfugiés). Impliquant de nombreuses ONG aux niveaux national et local, il consiste en un programme décentralisé d'hébergement dans des structures à taille humaine, souvent en appartement, accompagné notamment, s'agissant des demandeurs d'asile, d'une assistance juridique pour le suivi de la procédure d'asile, et d'une assistance sociale. Après trois ans de fonctionnement, le PNA a été remplacé en 2004 par un nouveau programme, le SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), avec augmentation des fonds alloués. La loi confie désormais à l'ANCI (association des communes) le pouvoir de gérer les fonds auxquels s'ajoute le " 8/1000 " (taxe prélevée sur l'impôt sur le revenu). Au total, de l'ordre de 90 communes sont concernées par le SPRAR, pour un total de 2250 places.

La qualité des conditions d'accueil organisées dans le cadre du PNA fait *a contrario* apparaître de façon criante les disparités de traitement entre les demandeurs d'asile. Car, comme on l'a vu, ce plan ne couvre avec ses 1500 lits qu'une part infime des besoins. Outre le fait que le budget alloué au PNA est notoirement insuffisant, il est réparti de façon très déséquilibrée sur le territoire italien, privilégiant certaines zones au détriment, notamment, du sud et surtout de la Sicile qui reçoit pourtant un nombre important de demandeurs d'asile. Les carences du dispositif sont certes palliées par un grand nombre de solutions d'accueil de type caritatif, offrant ou non un hébergement stable (par exemple Caritas, Jesuit Refugee Service, de nombreuses missions religieuses locales) ou militant (squatts "autogérés", "centre sociaux"), ou encore des programmes d'hébergement directement pris en charge ou subventionnés par certaines

municipalités. La mission a visité deux de ces lieux d'accueil : le centre social Laboratorio Zeta à Palerme, ville où il existe plusieurs structures de ce type, et le centre Hourria de Caltanissetta. Ces lieux sont en général autogérés par les résidents avec l'aide de bénévoles ou gérés par des associations confessionnelles comme la Casa di Gingia à Rome gérée par JRS (Jesuit Refugee service). Certains de ces centres reçoivent une aide des municipalités et/ou des régions, en général sous forme de fourniture gratuite d'eau, d'électricité et de nourriture. Ainsi, la Mission Espérance-Charité de Palerme qui accueille 300 migrants et demandeurs d'asile est hébergée dans une ancienne caserne cédée par les pouvoirs public.

Mais il n'en reste pas moins un important déficit de prise en charge des demandeurs d'asile, que les différents

interlocuteurs de la mission, toutefois, n'ont pas été en mesure de quantifier. Les conditions de vie des occupants du squatt de la gare désaffectée de Tiburtina à Rome (cf p. 26), comme des nombreux autres lieux d'hébergement improvisés qui existent sur tout le territoire de l'Italie, sont une illustration éclairante des défaillances du système d'accueil des demandeurs d'asile. Dans certaines régions, surtout dans le sud de l'Italie, des demandeurs en cours de procédure sont contraints à travailler au noir dans des conditions d'exploitation, de pénibilité et de précarité extrêmes pour survivre et parfois nourrir une famille. En effet il faut rappeler qu'il leur est interdit de travailler légalement, quelle que soit la durée de la procédure. Le droit au travail des demandeurs d'asile est une des revendications des associations, comme celles regroupées dans le CIR, qui plaident pour que l'autorisation d'exercer une activité salariée soit octroyée après trois mois de présence si à cette date le demandeur n'a pas reçu de réponse de la Commission. Le ministère de l'Intérieur, interrogé par la mission à ce sujet, nous a laissé entendre qu'il ne serait pas opposé à ouvrir l'accès au travail après six mois d'attente.

Aux conditions d'accueil déficientes et à la lenteur de la procédure s'ajoutent des tracasseries administratives : ainsi il est très compliqué pour un demandeur d'asile de faire transférer son dossier d'une région à une autre, les changements d'adresse pouvant prendre plus de six mois avant d'être enregistrés. Les difficultés pour percevoir l'allocation des trois premières semaines, ou même pour faire renouveler son titre provisoire de séjour sont telles que certains préfèrent garder une domiciliation même très éloignée de leur lieu d'habitation plutôt que de demander un transfert. De ce fait ils sont contraints, pour accomplir des démarches simples, d'effectuer des trajets longs et coûteux, parfois pour revenir du nord de l'Italie vers la Sicile, qui est pour beaucoup le lieu de première arrivée dans le pays.

Les disparités du système d'accueil ont des incidences directes sur l'accès à la procédure. Il n'est contesté par personne que les conditions psychologiques dans lesquelles se trouve de demandeur d'asile, la stabilité de sa vie quotidienne, la possibilité qu'il a de bénéficier d'une prise en charge sanitaire et sociale et d'un recours à une assistance juridique pèsent pour beaucoup dans ses chances d'obtenir une réponse favorable à sa requête. Ceux qui sont dépourvus de ces avantages se présentent avec un fort handicap devant la Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié. Au-delà des difficultés matérielles courantes qu'ils ont à affronter, les laissés pour compte du dispositif d'accueil souffrent par conséquent d'une discrimination dans le traitement de leur demande.

### **3. La réforme Bossi-Fini**

Si la procédure d'asile organisée par la loi Martelli a été fortement critiquée par ceux qui considèrent qu'elle ne garantit pas suffisamment les droits dus aux personnes qui demandent protection en Italie, les initiateurs de la réforme introduite par la loi Bossi-Fini en 2002 en ont au contraire dénoncé le caractère laxiste, estimant qu'elle était très souvent détournée par des étrangers en situation irrégulière cherchant à éviter une mesure d'éloignement du territoire. Cette appréciation fait écho à un discours très répandu au sein des Etats membres de l'Union européenne dont beaucoup, au cours de la période récente, ont durci leur législation relative à l'asile au nom de la dissuasion des " faux réfugiés ". C'est également la thèse défendue devant la mission par les hauts responsables du ministère de l'Intérieur qu'elle a rencontrés, selon lesquels une grande majorité des demandes sont infondées, ce qui serait corroboré à leurs yeux par le fait que de nombreux requérants ne se présentent pas devant la Commission lorsqu'ils sont convoqués pour être auditionnés. La réforme Bossi-Fini a, dans cet esprit, été présentée comme la recherche d'une conciliation entre les exigences du pays en matière de protection de l'ordre public et le respect des droits constitutionnellement garantis aux demandeurs d'asile. Elle est caractérisée par trois innovations importantes :

1. le placement en détention des demandeurs d'asile entrés illégalement sur le territoire italien,
2. l'accélération des procédures par l'instauration d'une procédure simplifiée et la création de commissions territoriales décentralisées pour l'instruction des demandes, et
3. la rationalisation des modalités d'éloignement des demandeurs d'asile ne s'étant pas vu reconnaître un droit à rester en Italie. Ce processus implique que l'étranger soit à tout moment sous le contrôle de l'administration, ce qui fait des centres de rétention (CPTA et CDI) un rouage indispensable du nouveau dispositif.

### **4. Les CPTA et les CDI : un rouage indispensable**

Les Centres de permanence temporaire et d'assistance (CPTA), créés par la loi n°40 de 1998, dite loi "Turco-Napolitano", sont destinés à maintenir sous contrôle de l'administration les étrangers en instance d'éloignement. La loi Bossi-Fini de 2002 a modifié le régime de la détention dans les CPTA, en particulier en doublant la durée maximum de la rétention (de 30 à 60 jours). Elle institue également les Centres d'identification (CDI), qui, d'une certaine façon, étendent le régime de la détention aux demandeurs d'asile. Jusqu'à la fin de l'année 2004, cependant, les CDI n'étaient pas encore officiellement en fonctionnement faute de décret

d'application, même si à titre expérimental plusieurs centres préfiguraient le futur dispositif. A la date de la mission on comptait 15 CPTA sur le sol italien, d'importance et de fonctions diverses<sup>12</sup>, et la construction d'un nouveau centre dans le nord du pays était programmée. Si la loi définit clairement leurs attributions des uns et des autres, il n'est pas toujours facile de les distinguer en pratique. C'est ainsi que certains CPTA situés dans les zones d'arrivée massive de migrants fonctionnent comme de simples centres de transit, ou de premier accueil (CDA), dont la population d'arrivants est rapidement transférée vers d'autres CPTA, à moins qu'elle ne soit immédiatement refoulée, comme ce fut le cas à Lampedusa en octobre 2004. Dans certains cas, comme à Caltanissetta (v. p.20) CPTA et CDA (futur CDI) sont contigus. Avec le projet d'installer les commissions décentralisées d'examen des demandes d'asile sur le lieu des CDI (cf. p. 13) se profile la création de pôles de traitement des demandeurs d'asile, que le ministre de l'Intérieur Giuseppe Pisanu présente comme des centres " polyfonctionnels "13, où tout serait géré au même endroit, du premier accueil à l'expulsion en passant par l'instruction de la requête et l'examen des recours juridictionnels.

#### Les CPTA

Le fonctionnement des CPTA est régi par une circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 août 2000, " *Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza e di Assistenza ai sensi dell'art.*

22, comma i) del DPR 31 agosto 1999 ", qui contient une charte des droits et devoirs des migrants détenus. Cette directive étant loin d'assurer une homogénéité dans la gestion et le fonctionnement des différents centres, le ministère de l'Intérieur a tenté de compenser les différences en édictant le 27 novembre 2002 des " Lignes directrices pour la gestion des CPTA ", ainsi qu'un modèle de convention. Chaque centre peut en outre prévoir son propre règlement intérieur. De fait, le régime en vigueur est très variable selon les centres. Des différences tiennent à la localisation des CPTA qui font fonction de centres de premier accueil, comme on l'a déjà noté : l'activité des centres situés sur ou à proximité des côtes a un caractère "saisonnier", les migrants traversant la Méditerranée surtout pendant les mois d'été et, de toutes façons, quand le temps est beau et que les vents sont favorables. Ainsi, l'île de Pantelleria a pu recevoir pendant l'été 2004 plus d'un débarquement par jour, ce qui correspond à l'arrivée d'un millier de personnes par mois. Cette irrégularité est également la règle à Lampedusa. En revanche, il peut n'y avoir aucun débarquement pendant plusieurs semaines. Au-delà, la présence ou non de mineurs, de femmes, de familles constituées, la capacité des centres, et surtout le mode de gestion du CPTA par l'organisme qui en a la responsabilité entraînent des disparités très importantes. Par ses visites du mois de décembre 2004, la mission a pu constater ces disparités de façon très nette.

#### **Régime en vigueur dans les CPTA**

Selon la " charte des droits et des devoirs des migrants détenus ", les étrangers détenus en CPTA disposent des droits suivants :

- Droit à s'exprimer dans la propre langue ou dans une langue connue, si besoin avec les services d'un interprète ;
- Droit au respect de la vie familiale ;
- Droit à la confidentialité des entretiens avec leur avocat ;
- Droit aux visites, et de s'entretenir avec les autorités diplomatiques, les membres de la famille, les ministres du culte ;
- Droit aux visites d'organisations humanitaires qui opèrent à l'intérieur du CPTA pour fournir une assistance juridique, sociale ou psychologique ;
- Droit aux visites autres que celles mentionnées sur autorisation de la préfecture ;
- Droit à l'assistance médicale ;
- Droit à être informé sur la possibilité de présenter la demande d'asile ;
- Droit à pratiquer sa religion ;
- Droit à utiliser son propre téléphone mobile ou les téléphones du centre ;
- Droit à la correspondance ;
- Droit à utiliser les espaces communs pour des activités récréatives ou physiques

Selon la circulaire du 30 août 2000, les services suivants leur sont garantis :

- Gîte et couvert ;
- Assistance médicale et fourniture de médicaments ;
- Fourniture de vêtements et de produits pour " hygiène personnelle ;
- Blanchisserie ;
- Communication : tous les 10 jours, fourniture d'une carte téléphonique de 5 euros, expédition de 10 lettres et de 3 télégrammes de 20 mots ;
- Possibilité d'acheter des aliments.

Jusqu'à une époque récente, la quasi-totalité des CPTA italiens étaient gérés par la Croix Rouge italienne. Une diversification s'est opérée depuis 2002, sur la base d'appels d'offres. Actuellement, les centres sont gérés soit par des Ong caritatives, souvent de nature confessionnelle comme l'association Misericordia qui entretient des liens étroits avec l'Eglise catholique, soit par des coopératives sociales, créées par une loi de 1989. La plupart des coopératives ont été créées par des associations de carabinieri retraités ou d'enfants de carabinieri.

Depuis novembre 2002, les associations et coopératives gestionnaires doivent être liées par une convention avec le ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des CPTA, des centres de transit et premier accueil et désormais des centres d'identification. A partir de 2003, toutes les conventions arrivées à échéance ont été renouvelées selon les nouvelles dispositions qui simplifient les activités bureaucratiques, homogénéise les méthodes de gestion sur tout le territoire et assure une plus grande transparence. Mais les prix octroyés aux différents gestionnaires sont encore trop hétérogènes puisqu'ils vont de 26 à 100 euros par tête. Dans son dernier rapport, la Cour des Comptes<sup>14</sup> a calculé que le coût moyen par tête de la gestion quotidienne, entretien et rénovation des centres et activités d'urgence exclus, est de 71,11 euros.

Il est vrai que les associations qui assurent la gestion des CPTA en tirent des dividendes financiers. Le prix de journée dans un CPTA est plus élevé que la somme journalière allouée aux demandeurs d'asile, (l'allocation quotidienne versée pendant 45 jours aux demandeurs d'asile est de 17 euros). Il faut préciser qu'un tarif forfaitaire est versé aux gestionnaires des centres, quel que soit le nombre d' " hôtes ", en dessous d'un certain seuil d'occupation.

Selon le ministère de l'Intérieur, parmi les immigrés irréguliers retenus dans les centres en attendant d'être expulsés, 40% environ demeurent en Italie à l'issue du maximum réglementaire de séjour de 60 jours dans les centres, tandis que 60% seraient effectivement expulsés.

#### Les CDI

Le décret du 16 septembre 2004 prévoit la création de sept centres d'identification (CDI). Destinés à accueillir des demandeurs d'asile, leur organisation et leur fonctionnement doivent être adaptés à ce public spécifique. Si les modalités de gestion, dans le cadre de conventions avec des associations ou des coopératives, ne diffèrent pas de celles des CPTA, la réglementation prévoit que les conditions d'accueil dans les CDI assurent aux " hôtes " une qualité de vie qui garantit la dignité et la santé des demandeurs d'asile, en accordant une attention particulière aux familles et aux personnes fragiles ; femmes enceintes, enfants, personnes

âgées, malades, et personnes ayant subi discrimination ou abus divers dans leur pays d'origine. Un service d'information juridique relatif à la procédure d'asile doit être mis à la disposition des " hôtes ", et les interprètes des CDI doivent connaître cette procédure. Le personnel a une obligation de réserve quant aux informations qui concernent les demandeurs d'asile présents dans le centre, ainsi que ceux qui l'ont quitté. Outre les visites des avocats et des représentants du HCR, celles des membres de la famille ou d'autres connaissances des " hôtes " sont autorisées à leur demande par le préfet. A condition de respecter l'obligation de réserve et la sécurité des demandeurs d'asile, peuvent également être autorisées par le préfet les visites d'associations qui ont une compétence reconnue dans le domaine depuis au moins trois ans.

Si certains " hôtes " sont détenus dans les CDI, d'autres jouissent d'un régime de " semi-liberté " (v. ci-après " Le placement en détention des demandeurs d'asile "). A ceux-ci une autorisation de sortie du centre est remise, qui leur permet de s'en éloigner entre 8h et 20h. Des autorisations de sortie plus longues peuvent être accordées pour raisons personnelles, de santé ou familiales, ou encore pour des nécessités liées à l'examen de la demande d'asile. Mais s'ils quittent le centre sans respecter les règles fixées pour les sorties, les demandeurs sont considérés comme ayant renoncé à leur demande d'asile.

### **5. Le placement en détention des demandeurs d'asile**

La loi prévoit qu'un demandeur d'asile n'est en principe pas détenu à seule fin d'examen de sa requête. Elle ajoute qu'il peut cependant l'être pendant le temps strictement nécessaire pour déterminer s'il peut être autorisé à séjourner sur le territoire dans les cas suivants :

- pour vérifier ou déterminer sa nationalité ou son identité s'il s'est présenté sans documents d'identité ou de voyage ou s'il a présenté de faux documents ;
  - pour vérifier les éléments sur lesquels est fondée sa demande d'asile ;
  - dans l'attente de la procédure d'admission sur le territoire.
- La loi précise en outre qu'un demandeur d'asile doit être détenu :
- si sa demande a été présentée après qu'il ait été arrêté pour franchissement ou tentative de franchissement illégal ou s'il est en situation irrégulière ;
  - s'il est sous le coup d'une mesure d'expulsion ou de refoulement.

Dans les quatre premiers cas, les demandeurs d'asile sont placés dans des centres d'identification, nouvelle catégorie

de centres créée par la loi Bossi-Fini. Comme on l'a vu, le départ non autorisé de l'étranger placé dans un Centre d'identification équivaut au renoncement à sa demande d'asile.

Dans le dernier cas, les demandeurs d'asile sont détenus dans des CPTA (v. p. 10).

## **6. Une procédure d'asile accélérée**

La procédure ordinaire décrite plus haut, la seule jusqu'à la loi Bossi-Fini de 2002, est désormais réservée aux seuls étrangers entrés légalement sur le territoire. Son régime est modifié par la loi et encadré par des délais censés ne pas dépasser trois semaines. A ses côtés est instaurée une procédure simplifiée, à laquelle sont soumis les étrangers qui demandent l'asile après être entrés irrégulièrement en Italie ou alors qu'ils s'y trouvent déjà en situation illégale, ou qui sont frappés d'une mesure d'expulsion. Elle est plus courte, et surtout elle s'articule avec la détention systématique des demandeurs d'asile auxquels elle est appliquée.

La procédure ordinaire : dans les deux jours qui suivent le dépôt de la demande d'asile, le questeur la transmet à l'instance chargée de la détermination du statut (la commission territoriale, cf. infra), qui doit procéder à l'audition du demandeur dans les trente jours. La loi prévoit cependant que le demandeur - sauf s'il fait partie des catégories d'étrangers qui sont détenus pendant l'instruction de la demande - est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à l'issue de la procédure. La décision, écrite et motivée, de la commission est adoptée dans un délai de trois jours qui suivent l'audition. Lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet, un ordre d'expulsion est pris contre le demandeur. La décision de la commission est susceptible d'appel devant le tribunal ordinaire dans les quinze jours. L'appel, qui peut être formé depuis un pays étranger par le biais des représentations diplomatiques, n'est pas suspensif de la mesure d'éloignement. Toutefois le requérant peut, par une demande motivée, solliciter du préfet l'autorisation de se maintenir sur le territoire jusqu'à l'issue de la procédure de recours.

La procédure simplifiée : elle concerne deux catégories de demandeurs : ceux qui ont présenté leur demande après avoir été arrêtés pour franchissement ou tentative de franchissement illégal ou se trouvent en situation irrégulière, et ceux qui, au moment où ils présentent leur requête, sont déjà frappés d'une mesure d'expulsion ou de refoulement. Dans le premier cas, dès réception de sa demande, le requérant est placé dans un centre d'identification (CDI, cf p. 11). Sa

demande est transmise dans un délai de deux jours à la commission territoriale compétente. Celle-ci l'auditionne dans les quinze jours et prend sa décision dans les trois jours qui suivent l'audition. Les modalités de recours contre la décision de la commission sont les mêmes que dans le cadre de la procédure ordinaire. Si, à l'issue du délai prévu pour la procédure simplifiée (vingt jours), la commission territoriale n'a pas pris sa décision, le demandeur sort du CDI et est mis en possession d'une autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à l'issue de la procédure. Si la décision est négative, elle est accompagnée d'un ordre d'expulsion.

Dans le second cas (étranger qui sollicite l'asile alors qu'il est sous le coup d'une mesure d'éloignement) le demandeur est placé dans un Centre de permanence temporaire et d'accueil (CPTA, v. p. 10). La procédure est ensuite la même, si ce n'est qu'il peut être maintenu jusqu'à soixante jours en détention en attente de la décision..

## **7. L'instauration des commissions territoriales**

La loi instaure, aux côtés d'une *Commission nationale* qui remplace la Commission centrale, sept *commissions territoriales* pour la reconnaissance du statut de réfugié, afin d'augmenter les capacités de réponse à la demande d'asile et d'accélérer les procédures. A cet égard il a été précisé aux membres de la mission que le ministre de l'Intérieur attachait beaucoup d'importance au fait que ces commissions décentralisées se trouvent au plus près des centres d'identification (CDI) pour réduire les délais : le décret prévoit en effet que les préfets peuvent installer le siège d'une commission territoriale à l'intérieur du centre d'identification lui-même.

La commission nationale, qui pourra être subdivisée en plusieurs sections, rassemble des représentants des ministères de l'Intérieur, et des Affaires étrangères, de la présidence du Conseil et aux réunions de laquelle participe un représentant du HCR. Elle a pour fonction de définir les orientations, de coordonner l'activité des commissions territoriales et de rassembler les données statistiques relatives à l'asile.

Selon le décret présidentiel du 16 septembre 2004, sept commissions seront installées à Gorizia (pour les régions du nord), à Milan (pour les régions Lombardie, Val d'Aoste, Piémont, Ligurie, Emilie Romagne), à Rome (pour les régions Lazio, Campanie, Abruzzes, Molise, Sardaigne, Toscane, Marche, Ombrie), à Foggia, (pour les Pouilles), à Crotone (pour la Calabre et la Basilicate), et à Syracuse et Trapani pour la Sicile. Lorsque des demandes d'asile sont présentées dans

des centres d'identification (CDI) ou des CPTA, la commission compétente est celle de la circonscription dont relève le centre. Dans les autres cas la commission compétente est celle de la région sur le territoire de laquelle est déposée la demande.

Tous les demandeurs sont convoqués devant la commission territoriale, comme aujourd'hui devant la Commission centrale. Ils sont entendus dans une langue qu'ils comprennent, la commission pourvoyant aux interprètes nécessaires, et peuvent se faire assister d'un avocat. Concernant les interprètes, il a été fait état à plusieurs reprises par des résidents des centres devant la mission de problèmes dus à l'absence d'impartialité de certains d'entre eux, entraînant chez les requérants un sentiment de défiance forcément préjudiciable au déroulement de l'entretien.

Sauf dans les cas où le requérant, placé dans un CDI, a quitté celui-ci, ce qui rend sa demande caduque (cf supra), la demande peut être examinée en son absence s'il a été dûment convoqué et ne s'est pas présenté.

Les commissions territoriales sont composées d'un représentant de la préfecture, qui les préside, d'un fonctionnaire de police, d'un représentant désigné par les autorités municipales et d'un représentant du HCR. Ce dernier, contrairement à ce qui était le cas dans la Commission centrale, siège désormais avec voix délibérative, alors que jusqu'à présent l'avis du HCR était seulement consultatif. Pour fonctionner, le dispositif suppose que le HCR soit matériellement et financièrement en mesure d'assurer cette présence. La question du financement de la participation du HCR aux commissions départementales n'était pas résolue à la fin de l'année 2004. Il a été indiqué à la mission que le ministère des Affaires étrangères ne disposait pas de budget à cette fin, et évoqué - mais sans plus de précisions - la possibilité d'une contribution du ministère de la Coopération. La loi prévoit en outre qu'en cas de nécessité - en fonction de la nationalité de certains demandeurs, exigeant des informations précises sur les pays d'origine - peut être adjoint à la formation un représentant du ministère des Affaires étrangères.

#### Quelques interrogations sur le fonctionnement des commissions décentralisées

A la date à laquelle s'est déroulée la mission, ce dispositif décentralisé n'était pas entré en vigueur. Cependant, il n'était déjà pas rare que la Commission centrale se transporte dans certaines régions d'Italie où étaient enregistrées un grand nombre de demandes d'asile afin d'y effectuer des auditions.

Au cours de la seconde semaine du mois de décembre 2004, une série d'auditions ont ainsi eu lieu à Agrigente, en Sicile. La perspective de la généralisation de la décentralisation de l'instruction des demandes d'asile était accueillie diversement selon nos interlocuteurs. Si, a priori, l'objectif de réduire les délais d'attente et d'éviter aux demandeurs d'asile les inconvénients liés au déplacement systématique à Rome auxquels ils étaient jusqu'ici contraints est partagé, le nouveau système suscite également des inquiétudes.

La première est liée aux moyens que l'Etat affectera au nouveau dispositif, qui suppose non seulement la mise à disposition de fonctionnaires, mais aussi de gros efforts en termes de formation des personnels pour être à la hauteur des exigences de la tâche. Il n'a pas été donné à la mission de réponses précises sur les financements des commissions territoriales.

Une autre inquiétude concerne les possibles disparités dans le traitement des demandes d'une commission à une autre, par exemple en raison des pressions locales susceptibles de s'exercer. Ont notamment été évoqués les risques liés à la présence d'un représentant des autorités communales dans les commissions territoriales. Dans la mesure où la décision d'accorder le statut de réfugié à un étranger entraîne, pour l'administration locale, des obligations en matière d'accueil et d'insertion, certains craignent de voir apparaître, parmi les critères des commissions, une recherche d'adéquation entre le nombre de réfugiés admis et l'offre d'hébergement ou de structures d'accueil.

On s'interroge aussi sur les conditions d'examen des demandes dans l'hypothèse, on l'a vu plus que probable, où les commissions siègeront à l'intérieur même des centres d'identification : il n'est pas certain que cette proximité avec un lieu où, de fait, les personnes dont la requête est examinée sont incarcérées et dont la mise en liberté dépend de la décision, soit propice à la sérénité et à l'indépendance nécessaire à l'instruction de leur demande.

## **8. L'éloignement des demandeurs d'asile**

La loi Bossi-Fini a considérablement modifié le régime de l'éloignement des étrangers, qu'il s'agisse des mesures prises pour des raisons d'ordre public, ou de mesures de police administrative destinées à sanctionner le séjour irrégulier et le franchissement illégal des frontières. Le cadre de ce rapport limite notre analyse à deux aspects du dispositif d'éloignement : le refoulement (*respingimento*), lorsque se présentent à la frontière des étrangers démunis des

documents requis pour entrer en Italie, et l'expulsion (espulsione) dont sont frappés les étrangers qui n'ont pas obtenu ou ont perdu le droit de séjourner en Italie. On ne rentrera ici dans le détail de la procédure légale de ces deux formes d'éloignement qu'en ce qu'elle a des incidences sur la condition des demandeurs d'asile. Il faut, avant de présenter ces deux mesures, mentionner également une autre disposition qui, adoptée en juillet 2003 au chapitre des dispositions en matière de lutte contre l'immigration clandestine, constitue en amont même du refoulement une mesure d'"éloignement à distance" des migrants et potentiels demandeurs d'asile arrivant par la mer.

### L'interception maritime

Un décret du ministère de l'Intérieur<sup>15</sup> prévoit des mesures de surveillance et de contrôle des eaux territoriales qui permettent à la Marine italienne, en cas de repérages de navires transportant des immigrés qui essayent d'entrer irrégulièrement sur le territoire italien, de procéder à l'identification du drapeau du navire et, si les conditions le permettent, de le refouler et l'accompagner jusqu'aux eaux territoriales de son lieu de provenance. Aucun dispositif propre à identifier les potentiels demandeurs d'asile parmi les passagers lors de ces interceptions maritimes n'est envisagé.

### Le refoulement

La loi<sup>16</sup> prévoit que la police des frontières refoule les étrangers qui se présentent à la frontière sans détenir les documents exigés pour être admis sur le territoire italien. Le même sort est réservé, mais cette fois-ci sous l'autorité du questeur, à ceux qui, ayant tenté de la franchir illégalement, sont arrêtés à la frontière ou juste après. Un troisième cas de refoulement, sorte d'artifice juridique pour éviter aux autorités d'avoir à appliquer les règles dont relèvent les étrangers déjà présents en Italie, concerne ceux qui, bien qu'ils ne remplissent pas les conditions d'entrée, ont été acceptés à titre provisoire sur le territoire *per necessità di pubblico soccorso* (pour des raisons humanitaires) : c'est notamment le cas des personnes qui débarquent sur les côtes ou sont récupérées en mer. Il est toutefois précisé, conformément au principe de non-refoulement de la convention de Genève, que la loi sur le refoulement ne concerne pas les étrangers qui présentent une demande d'asile : car on ne saurait faire grief à un réfugié le fait qu'il est démuné de passeport ou de visa, ou qu'il a voyagé avec de faux documents.

Le problème se pose néanmoins de façon concrète car pour être respectée, cette règle suppose que chaque arrivée

d'étranger sans document donne lieu à un examen individuel et approfondi de sa situation afin d'identifier s'il s'agit d'un potentiel réfugié. Or il y a tout lieu de croire que cet examen est souvent soit superficiel, soit inexistant notamment en cas d'arrivées massives, par exemple lorsque des barques de migrants échouent sur les côtes italiennes. De nombreux exemples récents tendent à démontrer que dans ce type de circonstances, toutes les garanties ne sont pas prises pour assurer un plein respect du principe de non refoulement. On s'interroge aussi sur les moyens de recours effectifs dont disposent des étrangers dont le refoulement est décidé sous la seule autorité de la police des frontières.

### L'expulsion

On l'a vu, une fois rejetée la demande d'asile, le demandeur reçoit un ordre d'expulsion<sup>17</sup>, même si des voies de recours lui sont ouvertes contre la décision de la commission. Avant 2002, les étrangers s'étant vu refuser le droit de séjourner en Italie recevaient un ordre de quitter le territoire dans les quinze jours, mais étaient dans la plupart des cas laissés en liberté, sauf rares cas particuliers où l'exécution immédiate accompagnait la mesure. La réforme Bossi-Fini renverse ce principe.

#### *La détention avant l'expulsion*

Désormais la règle est l'exécution immédiate de la mesure d'expulsion avec mobilisation des moyens de la force publique, et le maintien en liberté l'exception. La loi organise cette exécution immédiate par la détention des étrangers en situation irrégulière (catégorie dont font partie les demandeurs d'asile dès lors qu'ils sont déboutés par la commission) dans des Centres de permanence temporaires et d'accueil (CPTA, v. p. 11) pendant une durée maximum de soixante jours (contre trente jours auparavant). Si à l'issue de cette période l'administration n'est pas parvenue à éloigner l'étranger (parce qu'il n'a pas été possible de l'identifier, ou par défaut des documents de voyage nécessaires), il est mis en liberté avec un ordre de quitter le territoire dans les cinq jours.

## 9. Le contrôle juridictionnel de la mesure d'expulsion

Jusqu'à 2004, il n'existait pas de recours suspensif contre une décision d'expulsion. L'étranger pouvait certes faire appel de cette mesure devant un juge, mais l'appel n'empêchait pas son exécution. Dans le cas d'une expulsion avec exécution immédiate, la loi Bossi-Fini prévoyait d'ailleurs la possibilité de former appel hors d'Italie (une fois l'étranger expulsé !) par

le biais des autorités diplomatiques. Ces dispositions ont été annulées par la Cour Constitutionnelle, qui a jugé dans un arrêt du 15 juillet 2004 cette absence de recours effectif contraire à la Constitution italienne. Celle-ci prévoit en effet que toute limitation des libertés personnelles doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire formel assorti de droits à la défense.

Pour répondre à cette exigence constitutionnelle, un nouveau dispositif d'urgence a été mis en place par un décret pris en septembre 2004. Désormais, dans les 48 heures suivant la notification à l'étranger de la mesure d'expulsion avec exécution immédiate, un juge de paix est saisi, qui doit se prononcer dans les 48 heures sur l'opportunité de la mesure. Il ne s'agit pas d'un nouveau droit au recours ouvert à l'étranger, mais d'une procédure de contrôle de la légalité de la décision administrative de placement. L'étranger est présenté devant le juge de paix assisté d'un avocat appointé par l'Etat. Jusqu'à la décision du juge, la mesure est suspendue, et l'étranger maintenu dans un CPTA. Si le juge confirme la mesure, elle devient immédiatement exécutoire, alors même que l'étranger peut encore former un recours en cassation.

Pour nombre d'observateurs, ce dispositif de "rattrapage" est une réponse insuffisante aux exigences de la Cour constitutionnelle, à la limite de la manœuvre pour les contourner. Les juges de paix étant des juges non professionnels (en général recrutés dans le corps des fonctionnaires de police à la retraite), non spécifiquement formés, de sérieux doutes planent quant à leur compétence pour apprécier des problèmes complexes, et prendre des décisions dont la portée, déjà lourde s'agissant d'étrangers "classiques", l'est encore plus lorsqu'ils sont amenés à valider l'expulsion des personnes qui ont demandé l'asile et dont la procédure, on va le voir (cf infra) peut être encore en cours d'examen. Le caractère récent de l'intervention des juges de paix dans la procédure d'expulsion ne permettait pas, à la date de la mission, d'en évaluer les incidences sur le taux d'exécution des mesures. Les échanges avec des étrangers détenus dans plusieurs CPTA visités ont donné aux membres de la mission l'impression que le passage devant le juge de paix, qui s'effectue à l'intérieur même du CPTA, est vécu davantage comme une formalité faisant partie du processus d'éloignement que comme une phase juridictionnelle susceptible d'en modifier le cours.

## **10. L'articulation du droit de recours contre le refus d'asile et l'éloignement**

S'agissant des demandeurs d'asile, l'articulation des nouvelles modalités d'expulsion avec exécution immédiate

avec leur droit à faire appel de la décision de rejet de leur requête pose problème. En effet, le recours contre la décision de la commission est formé devant le tribunal, mais c'est du préfet (autorité administrative) que dépend la décision de suspendre la mesure d'expulsion qui accompagne le rejet. Pour certains commentateurs, la base légale de cette compétence préfectorale est, dans le cas des demandeurs d'asile, contestable, dans la mesure où seule l'autorité judiciaire dispose des éléments permettant d'apprécier l'opportunité d'une suspension.

De fait, l'hypothèse où un étranger est expulsé avant que son recours contre le rejet de sa demande d'asile ne soit examiné par le tribunal n'est pas rare. Et si la loi permet le retour provisoire, pour les besoins d'une procédure pénale, d'un étranger qui a été renvoyé, rien d'équivalent n'est prévu pour permettre à un demandeur d'asile expulsé de revenir en Italie afin d'exercer ses droits. Il peut par conséquent advenir que des rejets de la commission soient annulés - et donc que le requérant se voie reconnaître le droit au séjour en qualité de réfugié - alors qu'il a déjà été éloigné d'Italie.

## **11. Modalités de l'éloignement**

L'efficacité du nouveau dispositif d'expulsion avec exécution immédiate repose pour une large part sur la capacité des autorités italiennes à le mettre en œuvre en pratique. Trois types d'obstacles doivent être surmontés : d'abord, l'identification de l'étranger à renvoyer. Les CPTA et les CDI sont équipés à cette fin, et chaque étranger est soumis à une prise d'empreintes digitales et de photos dès son arrivée. La pratique de la radiographie des poignets est généralisée pour vérifier les dires des jeunes immigrants se déclarant mineurs. Ensuite, les problèmes d'organisation matérielle du transport et le coût des renvois. Concernant le coût, la loi fait peser sur le transporteur qui a conduit l'étranger dépourvu de documents jusqu'à la frontière italienne la charge de son réacheminement vers le pays de provenance<sup>18</sup>. S'agissant de la rationalisation des renvois, le décret d'application de la loi Bossi-Fini prévoit que pour exécuter les expulsions, y compris de manière collective, des conventions peuvent être passées avec des compagnies de transport, ainsi qu'avec des organisations (nationales ou internationales) qui ont des activités d'assistance pour les étrangers<sup>19</sup>. On pense sur ce dernier point aux services offerts par l'OIM (organisation internationale des migrations) dont l'un des axes d'interventions est l'aide au rapatriement des étrangers en situation illégale. Quant aux éloignements collectifs, l'Italie en a organisé une soixantaine depuis 2001. Elle est par ailleurs à l'initiative de l'adoption cette même année, par l'Union



européenne, d'une décision communautaire " relative à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus " (souvent dénommés " charters communs ").

**Entente avec les pays de renvoi**

Enfin, l'exécution d'une mesure d'éloignement rencontre parfois les réticences de certains pays de destination à accueillir les étrangers expulsés d'Italie, qu'il s'agisse ou non de leurs ressortissants. Pour assurer l'effectivité des renvois, qu'elles considèrent comme une condition indispensables à la réussite de leur politique de lutte contre l'immigration clandestine, les autorités italiennes s'appuient sur la collaboration des pays de destination des expulsés. D'une part il est fait appel à l'assistance des ambassades et des consulats des pays dont les personnes appréhendées indiquent qu'elles ont la nationalité - mais les responsables des centres de premier accueil nous ont précisé que les noms des demandeurs d'asile n'étaient jamais transmis aux ambassades concernées. D'autre part, l'Italie a engagé un programme de signatures d'accords de réadmission avec un grand nombre de pays de provenance. Elle en avait signé 27 à la fin de l'année 2004, dont 13 avec des pays membres de l'UE, 8 avec des pays européens non membres de l'UE, 4 avec des pays africains (les trois pays du Maghreb et le Nigeria) et 2 avec des pays asiatiques<sup>20</sup>. Dans le cadre de ces accords, les autorités des pays concernés s'engagent à faciliter le

retour de ceux de leurs ressortissants qui sont arrêtés en situation irrégulière en Italie, ainsi parfois que des ressortissants d'autres nationalités qui ont transité par leur sol avant de venir en Italie. Ils incluent une collaboration active des autorités diplomatiques des pays de renvoi pour simplifier les procédures de délivrance des documents nécessaires au rapatriement. Par exemple les autorités albanaises réadmettent leurs ressortissants y compris lorsqu'ils sont démunis de papiers, ce qui accélère beaucoup l'éloignement. S'agissant des pays non UE, le gouvernement italien entend d'ailleurs, à l'image de ce qu'il a mis en place depuis plusieurs années avec l'Albanie, lier sa politique d'immigration de travail sur base de quotas, ainsi que sa politique de délivrance de visas, aux efforts fournis par les pays tiers pour coopérer à la lutte contre l'immigration illégale.

Au-delà de ces accords formels, des " ententes opérationnelles " sont passées dans le cadre de relations de bon voisinage avec certains pays proches les associer à la lutte contre l'immigration illégale. Ainsi en est-il avec l'Egypte, ce qui a permis de renvoyer par vols charters depuis ce pays jusqu'à Colombo, en novembre et décembre 2002, 300 Sri-lankais qui avaient été stoppés en territoire égyptien dans leur voyage vers l'Italie. Une entente non écrite existe aussi avec la Libye, qu'au ministère des Affaires étrangères on décrit comme gérée directement par le ministère de l'Intérieur. (NB ni l'Egypte ni la Libye n'ont passé d'accord de réadmission avec l'Italie).

<b>L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS 2000-2003</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Etrangers appréhendés en situation irrégulière :</b>				
Eloignés	69.263	77.699	88.501	<b>65.153</b>
non rapatriés	62.217	56.633	62.245	<b>40.804</b>
<b>Total</b>	<b>131.480</b>	<b>134.332</b>	<b>150.746</b>	<b>105.957</b>
<b>Etrangers effectivement éloignés:</b>	<b>69.263</b>	<b>77.699</b>	<b>88.501</b>	<b>65.153</b>
Reconduits à la frontière	30.871	30.625	37.656	<b>24.202</b>
Reconduits par les questeurs	11.350	10.433	6.139	<b>3.195</b>
Ayant obtempéré à l'ordre	3.206	2.251	2.461	<b>8.126</b>
Expulsés avec accompagnement à la frontière	15.002	21.266	24.799	<b>18.844</b>
Espulsi su conforme provv.to dell'A.G.	396	373	427	<b>885</b>
Etrangers réadmis dans les pays de provenance Sur la base d'accords particuliers	8.438	12.751	17.019	<b>9.901</b>

Source: D/P.S. – direction centrale de l'immigration et de la police des frontières

## 12. Conclusion provisoire : tendances du système légal de l'asile

La mise en place des nouvelles dispositions de la loi Bossi-Fini en matière de procédure d'asile d'une part, d'éloignement d'autre part, bouleverse substantiellement le dispositif d'asile jusqu'alors en vigueur en Italie. A la date de la mission il était trop tôt pour en évaluer l'impact, les nouvelles commissions décentralisées n'étant pas encore en fonctionnement et les centres d'identification pas encore officiellement institués. Mais, à la lumière de la pratique actuelle et de la lecture des textes législatifs, on peut toutefois dégager les principales tendances qui se dessinent.

### La détention comme principal mode de premier accueil des demandeurs d'asile ?

Compte tenu du fait qu'une grande partie des étrangers qui demandent l'asile rejoignent le pays par voie maritime sans visa et souvent sans passeport, donc " irrégulièrement " au sens de la loi - même si la convention de Genève sur les réfugiés ne reconnaît pas le concept d'irrégularité de l'entrée pour les réfugiés -, et des multiples hypothèses dans lesquelles la loi prévoit la possibilité ou l'obligation de maintenir les demandeurs d'asile en centres d'identification (CDI), on peut estimer que la majorité d'entre eux vont désormais être détenus à leur arrivée, et ce pendant au moins vingt jours (durée de la procédure *simplifiée*). On note que même lorsque le maintien en CDI n'est pas obligatoire, mais possible au sens de la loi (aux fins de vérification des documents par exemple), il s'apparente de fait à une assignation à résidence contraignante, puisque les demandeurs ne peuvent quitter le CDI sans renoncer à leur demande d'asile.

L'institution des CDI pour l'accueil " obligé " des demandeurs d'asile doit être mise en relation avec les contraintes nées de l'adoption de la directive communautaire 2003/9 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Cette directive, censée être transposée au plus tard par les Etats membres au mois de février 2005, prévoit qu'ils doivent prendre les mesures nécessaires pour l'accueil, le temps que dure la procédure d'asile, des demandeurs dans des conditions " qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat ", sans exclure formellement la possibilité de les obliger " à demeurer dans un lieu déterminé ". Dans la mesure où cette directive implique de garantir une solution d'hébergement pour chaque demandeur, alors que le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, le SPRAR (cf encadré p. 9), ne couvre actuellement qu'une

faible proportion des besoins, on peut en déduire que le placement en CDI va constituer la réponse des autorités italiennes à cette exigence. Ce qui semble pourtant difficilement compatible avec le principe posé par la même directive selon lequel " les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'Etat membre ou à l'intérieur d'une zone fixée par cet Etat membre ", si cette zone " ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude (...) ".

### Les risques de procédures expéditives

L'institution des commissions décentralisées pour l'instruction des demandes d'asile, combinée avec la procédure simplifiée, théoriquement prévue pour qu'une décision soit rendue dans les 20 jours avec expulsion à la clef en cas de rejet de la demande, a pour objectif déclaré l'accélération de la procédure d'asile. Il est difficile de prévoir si cet objectif sera atteint. Mais s'il est souhaitable que les demandeurs d'asile ne soient pas soumis à des délais d'attente excessifs comme c'était le cas jusqu'en 2004 (délais supérieurs à un an), une procédure menée en moins de trois semaines risque à l'inverse de ne pas permettre l'examen approfondi qu'exigent certaines requêtes, surtout quand interviennent des problèmes de langue nécessitant un délai supplémentaire pour l'interprétariat et la traduction de documents<sup>21</sup>. On notera que dans la plupart des systèmes d'asile nationaux, notamment ceux des Etats partenaires de l'Italie dans l'UE, les procédures accélérées, lorsqu'elles existent, ont été mises en place aux côtés des procédures " normales " pour traiter plus rapidement les demandes de protection considérées - à tort ou à raison - comme ne nécessitant pas d'investigations poussées pour décider qu'elles sont a priori fondées ou au contraire d'emblée irrecevables. Tel n'est pas le choix fait par la loi italienne, puisque le seul critère pour orienter une demande vers un traitement accéléré est le mode d'accès du requérant au territoire italien. Critère contestable, car le seul fait de franchir la frontière sans visa ne constitue en aucun cas une présomption de détournement de la procédure d'asile.

### La criminalisation des demandeurs d'asile

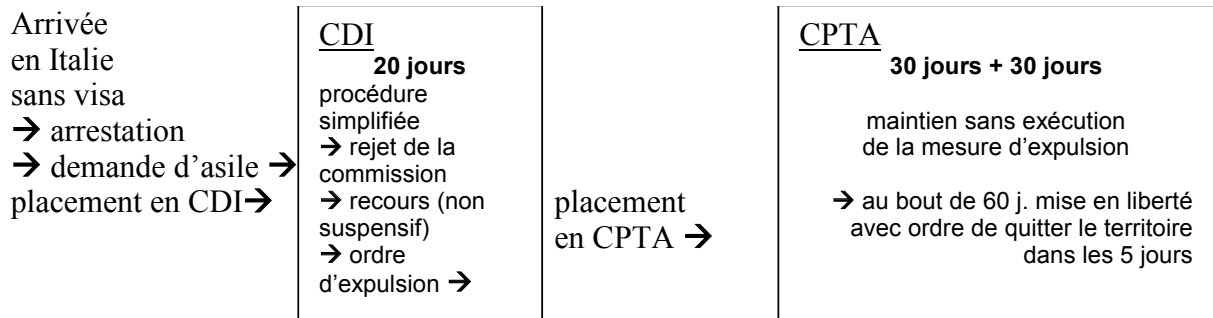
Si des moyens importants sont consacrés par les autorités italiennes à l'accélération des procédures d'asile, notamment pour éloigner plus vite les demandeurs d'asile, il était encore trop tôt, début 2005, pour savoir dans quelle proportion cet objectif serait atteint. La loi prévoit d'ailleurs que les délais qu'elle fixe pour procéder à l'éloignement forcé des étrangers peuvent être dépassés (à l'expiration des soixante jours au

## Droit d'asile en Italie : l'accès aux procédures et le traitement des demandeurs

terme desquels on ne peut maintenir l'étranger maintenu en CPTA) : si l'administration n'a pas été en mesure d'organiser l'expulsion, principalement parce qu'elle n'a pu obtenir les documents d'identité ou de voyage nécessaire de la part du pays d'origine ou du pays de renvoi, l'étranger est mis en liberté, et il lui est remis un ordre de quitter le territoire dans les cinq jours. Il est en réalité plus que probable qu'il va se maintenir sur le territoire, sans document de séjour, en situation de précarité administrative et sociale, et sous la menace de sanctions pénales en cas d'interpellation, puisque la loi fait un délit du non respect d'un ordre d'expulsion. Les membres de la mission ont eu l'occasion de rencontrer des étrangers qui en étaient à leur deuxième ou le troisième séjour en CPTA, entrecoupés par

des courtes périodes de liberté puis un passage en prison. Les demandeurs d'asile déboutés par la commission et en instance de recours n'étant pas à l'abri d'un tel processus, on peut craindre que l'alternative au renvoi expéditif des demandeurs d'asile soit la criminalisation de leur maintien sur le territoire à la sortie du CPTA.

Si l'on prend le cas d'un demandeur d'asile qui entre sans visa en Italie, il n'est par conséquent pas impossible, en application de la combinaison des différentes règles instaurées par la loi Bossi-Fini, qu'il passe plus de quatre-vingts jours en détention avant d'être éventuellement mis en liberté en situation irrégulière (v. ci-après schéma).



7. Est " réfugié " au sens de l'article 1 de la convention de Genève " toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques (...) "

8. " Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. "

9. " Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. "

10. Comitato per la promozione et protezione dei diritti umani, *Rapport complémentaire des ONG au quatrième rapport périodique du gouvernement italien sur l'application du Pacte international sur les droits économiques, culturels et sociaux*, octobre 2004.

11. *idem*.

12. La liste des centres figure en annexe.

13. " (E) indispensabile potenziare gli attuali centri di permanenza temporanea e di accoglienza, trasformandoli in nuovi 'centri polifunzionali', dedicati allo svolgimento delle attività amministrative e giurisdizionali previste dalla disciplina dell'immigrazione e dell'asilo ", déclaration du ministre de l'Intérieur G. Pisanu, 20 janvier 2005.

14. Rapport 2003.

15. Décret du 14 juillet 2003.

16. TU, art. 10.

17. TU, art. 13.

18. TU, art. 10.

19. DPR 16 sept. 2004, art. 17.8.

20. Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels : réponse du gouvernement italien aux rapports nationaux sur l'application du Pacte international sur les droits économiques, culturels et sociaux, novembre 2004.

21. Dans son Rapport de synthèse en 2003, le Réseau UE d'experts indépendants en droits fondamentaux, au chapitre " droit d'asile ", trouve " particulièrement inquiétant " qu'en matière de détermination de la demande d'asile, " on semble se fier [dans les pays membres] de plus en plus à ce qu'on appelle les " procédures accélérées " (...) dans bien des cas sans appel possible ou seulement avec un appel sans effet suspensif, manquant de ce fait de l'efficacité requise à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ".

### III - VISITES EFFECTUEES PAR LA MISSION

L'importance des lieux d'accueil et de rétention a varié ces dernières années en fonction de l'origine des arrivants sur le territoire italien. Ainsi, pendant la plus grande partie de la décennie 90, les centres situés sur la côte sud-est du pays (Pouilles et Basilicate), ont accueilli plusieurs milliers de migrants venus des Balkans, d'Albanie, de Bosnie et du Kosovo surtout. Les flux des années 90 ont également vu arriver d'importants contingents de Somaliens et de Kurdes. Depuis 2000, l'importance de ces centres a baissé, du fait de la diminution des flux balkaniques. A l'inverse, l'ouest de la Sicile est devenu depuis 2000 une des zones d'accueil les plus importantes, avec l'arrivée massive de migrants venus du Maghreb et d'Afrique noire, embarquant essentiellement sur les côtes tunisiennes et libyennes. La frontière avec la Slovénie, enfin, continue d'accueillir des flux importants de migrants originaires d'Europe centrale et, de plus en plus, du Moyen et de l'Extrême Orient.

C'est en fonction de ces évolutions que la mission a choisi de concentrer son enquête sur la Sicile, qui abrite quatre centres (Trapani, Caltanissetta, Raguse, Lampedusa), un cinquième, celui d'Agrigente, ayant été fermé en décembre 2004 après la visite du Comité de prévention contre la torture du Conseil de l'Europe. Dans l'ensemble l'activité de ces centres a augmenté dans des proportions importantes au cours des deux dernières années. La mission a ainsi visité ceux de Trapani, de Caltanissetta et de Lampedusa, avant de compléter son aperçu du fonctionnement des CPTA par la visite de celui de Ponte Galleria, situé près de l'aéroport de Rome. La mission a également eu l'occasion de se déplacer dans plusieurs lieux d'accueil pour demandeurs d'asile, en Sicile et à Rome. On trouvera enfin ici un compte-rendu de sa visite au squatt de Tiburtina, à Rome, principalement occupé par des demandeurs d'asile.

#### 1. Le CPTA " Serraino Vulpitta " de Trapani

Le CPTA Serraino Vulpitta, situé dans la ville de Trapani, a rouvert ses portes le 24 juin 2004. Il avait été fermé le 22 novembre 2003 " pour restructuration ", à la suite de plusieurs incidents auxquels la presse avait fait écho, qui nous ont été relatés par les associations de Trapani et au sujet desquels nous avons demandé des précisions aux autorités du centre. Avant sa fermeture, le CPTA de Trapani avait été critiqué par plusieurs associations qui avaient pu le visiter, en particulier MSF, pour le mauvais état de ses infrastructures et les conditions de rétention. Ce centre, qui

peut accueillir 57 personnes, réparties dans des chambres de 5 ou de 10 lits, devrait d'ailleurs être définitivement fermé à la mi-2006 pour être transféré dans un nouveau bâtiment plus moderne, d'une capacité de 200 places. Ce nouveau centre sera situé hors de la ville, sur l'aire d'un ancien aéroport militaire.

La durée moyenne du séjour au CPTA de Trapani est d'un mois. 35 à 40% des personnes arrivées au CPTA sont effectivement expulsées.

Jusqu'en 1999, le CPTA disposait d'une section femmes. Le comportement supposé des autorités policières vis-à-vis des femmes y avait suscité une importante révolte au début de 1999. Un incendie, allumé par des résidents pour leur permettre de fuir, avait alors causé la mort de trois personnes. A la suite de ces incidents, la section femmes avait été fermée. Quatre ans plus tard, suite à une nouvelle révolte, un second incendie volontaire s'est déclaré le 13 septembre 2003, provoquant des blessures légères chez certains " mutins ". A la suite de cet incident, 6 personnes ont été incarcérées à la prison de Trapani. L'un d'eux a tenté, pendant cette incarcération, de se taillader les poignets. Les associations travaillant sur ce CPTA nous ont signalé que les cas d'automutilation y étaient fréquents et que, jusqu'à sa fermeture en novembre 2003, il était réputé pour sa distribution systématique de tranquillisants aux étrangers maintenus.

Les autorités et les gestionnaires du CPTA ont reçu la mission le 8 décembre. La mission a été accueillie par :

Dr Nicoló D'ANGELO, questure de Trapani,  
Giuseppe LA PORTA, préfecture de Trapani,  
Giacomo MANCUSO, directeur-coordonnateur de la gestion du CPTA,  
Giuseppe SCOZZARI, président de la coopérative INSIEME-ONLUS, gestionnaire du CPTA.

#### - Fonctionnement du centre

Ces responsables nous ont décrit le fonctionnement du centre et les services fournis aux " hôtes ". Le centre est doté des mêmes services que possèdent tous les CPTA : assistance médicale, assistante sociale et psychologue. Il possède également un médiateur socio-culturel et deux interprètes permanents. La télévision est dotée de toutes les chaînes satellitaires et une bibliothèque est à la disposition

des résidents. Lors de notre visite, le centre abritait 23 personnes. Installé dans une ancienne maison de retraite datant des années vingt, il dispose d'infrastructures souffrant d'une certaine vétusté malgré une réfection récente. Les dortoirs sont relativement spacieux, ce qui renforce l'impression de vide : à l'exception des lits - équipés du strict minimum : des draps en non-tissé, pas de taies sur les oreillers faits de la même matière, une couverture -, il n'y a aucun meuble. Les seuls objets personnels visibles : chaussures, bouteilles de lait, étaient posés à terre, sous les lits, ou sur un rebord de fenêtre. Il nous a été dit que les détenus disposaient d'un placard personnel hors des dortoirs.

Un entretien avec Antonina Gardella, l'assistante sociale du CPTA, a permis à la mission de préciser certaines informations : Mme Gardella, présente au centre depuis quatre ans, a vu les législations se durcir au fil des ans, et les procédures de recours contre les expulsions devenir de plus en plus difficiles. Il lui est arrivé de constater que des expulsions ont été notifiées du fait d'erreurs venant des services de l'immigration ou des questures. Pour un cas d'erreur, elle a pu faire faire un recours à temps par un avocat, lequel recours a été accepté. Mais dans l'ensemble son rôle est très limité. Elle apporte un certain soutien au détenus, qui peuvent avoir avec elle des entretiens confidentiels (la porte de son bureau est fermée lors des entretiens, même s'il est situé juste derrière le poste de surveillance en permanence occupé par au moins deux policiers), donne des informations sur la procédure, sert d'intermédiaire entre les détenus et la police. Mais elle n'a guère de marge de manœuvre par rapport à la principale, sinon l'unique, demande des résidents qui est de quitter le centre au plus vite.

A proximité du CPTA de Trapani est installé un centre de premier accueil (faisant fonction de centre d'identification) d'une capacité maximale de 215 places, fermé à la date de la visite de la mission. Les migrants débarquant sur l'île de Pantelleria sont immédiatement transférés vers Trapani, qui a également accueilli au cours des derniers mois des migrants ayant débarqué à Lampedusa. En cas de débarquements massifs sur l'une ou l'autre des deux îles, des vols spéciaux sont organisés à destination du centre d'accueil de Trapani. Les personnes qui y sont accueillies sont réparties dans des CPTA de Sicile ou du reste de l'Italie selon les places disponibles, lorsqu'elles n'ont pas été renvoyées immédiatement vers leur pays de provenance.

#### *- Entretiens avec les résidents*

Parmi les différents entretiens des membres de la mission avec des étrangers détenus, elle a retenu le cas de ce

Tunisien, en Italie depuis plusieurs années, qui y a travaillé longtemps jusqu'à s'être aperçu qu'il souffrait d'un problème cardiaque. Après avoir subi une opération à l'hôpital de Palerme il n'a pu faire renouveler ses papiers car on lui demandait de fournir un contrat de travail, ce qui lui était impossible à cause de son état de santé. Il a fait une demande de pension d'invalidité qui est en cours, a demandé un titre de séjour en fournissant les documents justifiant de son état. La procédure d'examen à la *prefettura* a duré très longtemps et s'est soldée par une arrestation et son placement en CPTA pour expulsion. L'intéressé nous a semblé extrêmement angoissé par sa santé, nous a dit avoir fait plusieurs "crises" depuis son arrivée, et réclamé sans succès à maintes reprises de pouvoir consulter son médecin traitant à Palerme, sans trouver d'écho car au CPTA on ne le prend pas au sérieux et on lui oppose le fait qu'il a subi un électrocardiogramme dont le résultat est normal. Ce diagnostic devait d'ailleurs être confirmé à la mission par le médecin du CPTA, qui nous a toutefois précisé qu'il allait prendre contact téléphonique avec le médecin traitant le lendemain même - car la visite a eu lieu un jour férié.

## **2. Le CPT/CDA " Pian del Lago " de Caltanissetta**

Caltanissetta préfigure les futurs centres " polyfonctionnels " appelés de ses vœux par le ministre de l'Intérieur (cf p. 10) puisque sont rassemblés sur le même site un CPTA et ce qui était appelé à l'époque de la visite de la mission un CDA (centre d'accueil) devenu CDI (centre d'identification pour demandeurs d'asile). Caltanissetta se trouve à l'intérieur de la Sicile, loin de la côte. Son CPTA-CDA, situé à l'extérieur de la ville, reçoit donc des individus arrivés dans une zone d'accueil et dirigés ensuite vers les centres de l'intérieur. Les deux centres sont mitoyens, mais physiquement séparés pour se conformer aux dispositions législatives en vigueur. Concrètement, le visiteur franchit un premier portail pour entrer dans un vaste espace comprenant les parties communes (parkings) et les bâtiments du CDA, à l'intérieur duquel se dressent les grilles du CPTA, complètement clos, pour l'accès duquel il faut franchir une deuxième série de portes. La visite de la mission s'est déroulée le 9 décembre 2004.

La mission a été accueillie par :  
Giuseppina FALZONE, directrice du service social de l'Organe de contrôle de la préfecture de Caltanissetta,  
Carmelo LAPAGLIA, directeur du CPTA-CDA de Caltanissetta,  
Salvatore COPPOLINO, directeur adjoint de l'Office d'immigration de Caltanissetta,  
Dr Anne SANTAMARIA, directrice sanitaire du CPTA-CDA

## **Le CPTA**

### *- Fonctionnement du centre*

Le CPTA de Caltanissetta a ouvert en août 2000. Sa capacité d'accueil est de 92 places. A la date de notre visite, 76 personnes y étaient présentes. Comme tous les CPTA, il est réservé aux étrangers en attente d'expulsion, dont la rétention doit être notifiée dans les 48 heures au juge de paix de la juridiction dont dépend le centre.

De la date de son ouverture à septembre 2004, le CPTA de Caltanissetta a vu passer 4 581 personnes en attente d'expulsion dont 60% à 80%, selon les périodes, venaient d'achever une peine de prison. Cette proportion d'anciens prisonniers dans la population du centre est l'une des plus élevées des CPTA d'Italie. Les autres occupants du centre ont été interpellés alors qu'ils se trouvaient en situation irrégulière de séjour.

Le sort de ces 4 581 personnes s'est réparti de la façon suivante : 1 600 personnes effectivement expulsées et 334 demandes d'asile acceptées. Les 2 647 personnes restantes ont toutes été relâchées au terme de la période maximale de rétention de 60 jours. Pour les huit premiers mois de 2004, 788 personnes sont passées par le centre, dont 487 ont été expulsées. Cette augmentation récente de la proportion d'expulsions effectives illustre la volonté du gouvernement italien de se montrer beaucoup plus strict que par le passé en matière de traitement de ceux qu'il désigne comme des " clandestins ".

En matière de conditions d'accueil et de traitement des personnes retenues<sup>22</sup>, le centre de Caltanissetta est apparu à la mission comme le mieux tenu de Sicile. L'environnement et les conditions de vie sont correctes. Les " hôtes " sont répartis dans trois pavillons, divisés en quatre chambres de six lits, équipés de l'air conditionné. Chaque pavillon comporte six WC et quatre douches. Les " hôtes " disposent chacun d'un placard fermant à clef. Un local " récréatif " (jeux, télévision) est à leur disposition, ainsi qu'un terrain en plein air. Le centre bénéficie d'une assistance médicale 24 heures sur 24 assurée par cinq médecins en alternance. Il dispose également d'une assistante sociale et d'une psychologue, ainsi que de cinq interprètes fixes, permettant ainsi aux gestionnaires du centre de communiquer dans la plupart des langues pratiquées par les arrivants. Les visites permises sans autorisation préalable sont celles des avocats des personnes retenues, de membres de leur famille et de ministres du culte, soit les personnes autorisées par la loi. D'autres visites peuvent être autorisées sur demande à la *prefettura*. Les autorités du centre nous ont précisé qu'elles

autorisaient une certaine souplesse sur les heures de visite. Elles ont beaucoup insisté auprès de la mission sur leur volonté d'accueillir au mieux les " hôtes " du CPTA, de leur fournir les meilleures conditions de vie possibles ainsi que des possibilités d'activités diverses. Elles ont également souligné leur souci d'y favoriser la convivialité et ont signalé que les violences entre résidents étaient extrêmement rares au CPTA de Caltanissetta. La mission a constaté pendant toute sa visite une présence assidue et nombreuse des intervenants (médiateurs, interprètes, policiers) autour des " hôtes " - au point que la tenue d'entretiens confidentiels s'est parfois révélée difficile -, donnant en effet l'impression d'une relation familière.

En matière de conditions de santé, les deux médecins de permanence lors de notre visite nous ont signalé que les pathologies les plus fréquentes sont les problèmes dentaires, les maladies respiratoires, les bronchites, les gastrites et les mycoses. Maladies logiques selon les médecins, la plupart des personnes retenues étant de très gros fumeurs et buveurs de café.

*- La mission s'est également entretenue avec plusieurs résidents*

Un Marocain travailleur agricole sans papiers résidant en Italie depuis deux ans et pris lors d'un contrôle d'identité.

Un groupe de 25 Bengalais arrivés en Italie 2 mois et 10 jours auparavant après être passés par l'Inde, la Turquie et la Grèce. Ils ont séjourné 9 jours à Lampedusa avant d'être transférés à Caltanissetta. Avant notre visite, deux d'entre eux venaient de voir leur demande d'asile acceptée et les autres se demandaient pourquoi l'ensemble du groupe n'avait pu bénéficier du même traitement.

Un groupe de 17 Roumains tous munis de papiers d'identité mais dépourvus de permis de séjour en Italie. La plupart d'entre eux travaillaient comme ouvriers agricoles avant leur arrestation. Ils ont tous réclamé d'être expulsés rapidement puisqu'ils disposaient de papiers d'identité et ont demandé pourquoi ils continuaient d'être retenus.

Un Tunisien et un Roumain sortant de prison en attente d'expulsion.

Un Irakien, arrivé peu de temps auparavant à Lampedusa par bateau, transféré au CDA pour identification, ayant tenté de s'échapper du CDA, et pour cette raison rattrapé par la police et placé au CPTA pour être expulsé.

## **Le CDA**

### *- Fonctionnement du centre*

Le CDA de Caltanissetta, ouvert en février 2004, a une capacité de 150 places et il est prévu de l'agrandir jusqu'à une capacité de 400 places. Cette extension est due au fait que ce CDA a vocation à devenir un centre d'identification (CDI). C'est le seul centre de ce type visité par la mission. Pour le moment, il est doté de 15 pavillons préfabriqués type "Algeco" de dix places chacun (lits superposés), dont un est réservé aux femmes. Depuis son ouverture jusqu'au 30 septembre, il a vu passer 1 288 personnes dont 400 se sont vu refuser leur demande d'asile et ont été expulsées. La moitié des personnes en instance d'expulsion ont transité par le CPTA mitoyen. Les autres ont reçu un permis de séjour de trois mois, en attendant que leur demande soit examinée par la Commission. Selon les responsables du centre, 80% des demandeurs d'asile passés à Caltanissetta considèrent l'Italie comme un pays de transit et ont l'intention de s'installer dans un autre pays de l'UE.

La plupart des personnes passées par le centre sont des Egyptiens, des Somaliens, des Erythréens, des Soudanais, des Kurdes et des Bangladeshis. Au moment de notre visite, il y avait également une dizaine de Chinois, dont plusieurs femmes.

Une conseillère juridique est affectée à plein temps au centre, dont le rôle est d'assister les étrangers à préparer leur demande d'asile et à la déposer à la questure. Elle fait également le lien entre les étrangers et leurs avocats, lorsqu'ils en ont un.

### *- Entretien avec les résidents*

La mission s'est entretenue avec plusieurs demandeurs d'asile résidant au CDA, dont un groupe de Soudanais pour la plupart originaires du Darfour et passés par la Libye pour arriver en Sicile. Certains étaient là depuis 65 jours. Ils se sont tous plaints de ne pas avoir l'autorisation de sortir du centre, même après deux mois de séjour. Pourtant en principe le régime du CDA (futur CDI) n'est pas un régime carcéral, et si les "hôtes" qui quittent le CDA sont réputés renoncer à leur demande d'asile, rien ne devrait les empêcher de s'en absenter temporairement, au moins dans la journée (v. p. 18). Les responsables du centre nous ont indiqué que les "hôtes" sont "libres à l'intérieur du centre" et qu'ils peuvent sortir dès qu'ils ont obtenu leurs documents attestant de leur qualité de demandeurs d'asile, en attendant leur audition devant la

commission territoriale. Certains étrangers nous ont également déclaré ne pas disposer de carte de téléphone et de n'avoir pu joindre leur famille, même à l'occasion de l'Aïd marquant la fin du mois de Ramadan. Les autorités du centre nous ont pourtant signalé que les "hôtes" ont la possibilité de téléphoner à l'extérieur. Mais, en l'absence de cabines d'appel fixes, seuls les détenteurs de portables ont en réalité cette possibilité. Car au CDA, comme dans les CPTA visités par la mission, les téléphones disponibles (en général en nombre très limité) permettent seulement de recevoir des coups de téléphone, et non d'en passer. La mission s'est également entretenue avec un Algérien présent au centre depuis 50 jours et qui, du fait de la Convention de Dublin, était passé par l'Allemagne et l'Autriche avant d'être renvoyé en Italie.

L'ensemble des structures d'accueil et de rétention de Caltanissetta est géré par la coopérative L'Albatros.

## **3. Le CPTA/CPA de Lampedusa**

L'île de Lampedusa, proche des côtes libyennes, est aujourd'hui la portion du territoire italien où débarquent le plus grand nombre de migrants partis des côtes libyennes et tunisiennes. Depuis deux ans, les arrivées en provenance des côtes africaines ont été massives. Le centre de Lampedusa est aussi devenu le plus "célèbre" d'Italie du fait de la politique de refoulements massifs inaugurée depuis octobre 2004 par le gouvernement italien. Si cette politique tend à se systématiser, il faut cependant indiquer que les gardes-côtes italiens ont une importante activité de sauvetage des embarcations en mer, qu'ils peuvent aller chercher jusqu'à 90 miles marins des côtes, après qu'elles aient été signalées. Les personnes récupérées par les gardes-côtes sont ensuite remises aux carabinieri. De nombreuses voix se sont d'ailleurs élevées en Italie pour demander au gouvernement de ne pas refouler les personnes que des fonctionnaires publics continuent régulièrement à sauver.

Le CPTA de Lampedusa est surtout un centre de premier accueil et de première assistance, qui fonctionne essentiellement comme un centre de transit. En principe, les migrants qui y arrivent n'y restent pas, mais sont répartis en fonction des places disponibles dans d'autres CPTA surtout en Sicile et dans le sud de l'Italie. Le centre jouxte l'aéroport de Lampedusa, lequel est situé pratiquement en ville.

La mission a visité le centre le 10 décembre et a été reçue par :  
- Inspecteur chef de l'Office de l'immigration Massimo BASILE,  
- Inspecteur Antonino CAFÁ, direction générale de l'immigration,

- Inspecteur Antonino DIFEDE, direction générale de l'immigration,
- Dr Fatima CELONA, directrice de la questure (Digos),
- Claudio SCALIA, de l'association Misericordia, directeur de la gestion du centre,
- Roberto RAPISARDA, commissaire de la station C.C.

*- Fonctionnement du centre*

Durant les 11 premiers mois de 2004, le centre de Lampedusa a vu passer 10 000 arrivants, dont 5,6% de mineurs et 1,62% de femmes. Les arrivants restent au centre en moyenne 48 heures avant d'être transférés dans les centres de Sicile, des Pouilles, ou au centre de Crotona en Calabre. Lors de la visite de la mission, le centre abritait 84 personnes pour une capacité maximale de 189 places. Cette capacité a été largement dépassée à plusieurs reprises lors de débarquements massifs. Dans de tels cas, les arrivants sont retenus dans des conditions de promiscuité et d'hygiène déplorables, au dire de tous les témoins ayant visité le centre lors de ces périodes " de pointe ".

Pour éviter, nous ont déclaré nos interlocuteurs, de telles situations, et parce que l'emplacement du centre, à proximité d'une zone aéroportuaire, n'offre pas suffisamment de garanties de sécurité, les autorités ont décidé de fermer le centre actuel pour en ouvrir un d'une capacité de 500 places. Le nouveau centre, qui devrait être fonctionnel à partir de mars 2005, est situé dans une caserne désaffectée à l'intérieur de l'île. C'est, semble-t-il, la raison pour laquelle le centre actuel, construit en 1998 et jamais rénové depuis lors, est extrêmement vétuste et offre des conditions d'habitation très rustiques. Aucune réfection n'y a en effet été effectuée depuis l'annonce de son déplacement. Lors de la visite de la mission, les locaux étaient relativement propres mais en fort mauvais état. Les bâtiments d'habitation sont des préfabriqués, un des bâtiments est dédié aux femmes (14 lits, et un lit d'enfant). Dans les bâtiments des sanitaires, des WC apparemment dépourvus de portes donnent directement sur la partie commune occupée par des lavabos.

Sur les 84 personnes retenues lors de notre visite, 55 avaient déjà reçu leur notification d'expulsion et attendaient le passage du juge de paix, chargé d'apprécier la légalité de la mesure, et de l'avocat commis d'office. Selon nos interlocuteurs, 10% seulement des arrivants demandent le statut de réfugié. Nos interlocuteurs nous ont assuré que toutes les informations nécessaires pour effectuer une telle demande étaient fournies aux arrivants, et qu'une charte de leurs droits et devoirs, dont un exemplaire a été remis aux

membres de la mission, leur était distribuée en plusieurs langues. Ils expliquent le petit nombre de demandeurs d'asile par le fait que les étrangers ne souhaitent pas être " fichés " comme tels, et espèrent profiter des failles de la législation italienne qui permet d'être mis en liberté si on n'a pas été expulsé au terme de 60 jours de détention en CPTA.

Le personnel affecté au centre est important : 40 carabinieri (gendarmes) y sont chargés en permanence de la " vigilance ". Le personnel de Misericordia s'élève à 25 personnes, auxquelles il faut ajouter le médecin, l'infirmier et la psychologue.

La mission s'est entretenue avec le médecin et l'infirmier du centre. Ces derniers, ainsi que les responsables, nous ont indiqué que MSF - qui, après avoir s'être vu interdire l'accès au centre, a obtenu depuis l'été 2004, grâce à l'intervention de la Rapporteuse spéciale pour les travailleurs migrants de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, l'autorisation d'assister aux débarquements - effectue une visite médicale de " premier tri " sur les arrivants afin de repérer ceux dont l'état de santé nécessite une hospitalisation. En effet, il arrive souvent que les personnes restées plusieurs jours, voire des semaines en mer, soient totalement déshydratées en été et souffrent d'hypothermie en hiver. Le personnel de MSF résidant sur l'île, que la mission a également rencontré, nous a précisé que le " tri " au port s'effectuait entre les personnes capables de marcher, qui sont transférées vers le centre, et celles incapables de se tenir debout, qui sont hospitalisées. Ainsi, sur les 180 personnes arrivées début décembre, 6 ont été déclarées très malades. Au centre même, les pathologies les plus fréquentes sont les toux et les bronchites.

*- Entretien avec des résidents*

La mission s'est entretenue avec plusieurs résidents. Parmi les 180 personnes arrivées une dizaine de jours avant sa visite - essentiellement des Palestiniens, des Irakiens et des ressortissants de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne -, 120 ont été envoyés dans divers centres d'Italie. 57 personnes étaient également arrivées quelques jours avant. Un résident marocain en instance d'expulsion nous a précisé avoir été sauvé en mer, avec 13 autres personnes, par des pêcheurs italiens qui les ont ensuite remis aux garde-côtes. La mission a également rencontré un ouvrier agricole employé depuis 18 ans en Sicile alors qu'il était sans papiers avant qu'il finisse par se faire arrêter à ce motif, et un groupe de jeunes Algériens, arrivés par la Libye, présents dans le centre depuis 23 jours.



#### 4. Le CPTA de Ponte Galleria à Rome

La mission a visité le CPTA de Ponte Galleria le 13 décembre. Ce centre a une capacité de 300 places dont 180 réservées aux femmes. Les espaces réservés aux hommes et aux femmes sont séparés. Le centre fonctionne beaucoup comme centre de transit, vue sa proximité avec l'aéroport de Rome-Fiumicino. Il est par ailleurs loin de l'agglomération de Ponte Galleria et distant de 3 km de la gare, ce qui rend difficiles les visites aux résidents.

##### - Fonctionnement du centre

Au moment de notre visite, le centre hébergeait 200 personnes dont 120 femmes. Les hommes étaient en majorité originaires du Maghreb et Moyen Orient et les femmes majoritairement nigérianes et roumaines. 20% des hommes résidents sortaient de prison. La durée moyenne du séjour est de 20 jours, la plupart des personnes étant déjà identifiées lors de l'arrivée. Les plus gros problèmes d'identification concernent les ressortissants de l'ex-Yougoslavie qui, le plus souvent, ne disposent pas de passeports délivrés par les nouveaux Etats issus du découpage de la Yougoslavie. La plus grande partie des résidents est composée de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et de personnes en instance d'expulsion. Ces dernières peuvent demander l'asile au centre. Ces demandes sont en moyenne de trois par jour, effectuées surtout par des Nigérianes au cours des derniers mois. 90% de ces demandes sont " instrumentales " nous ont déclaré les responsables du centre. Il est à noter que 3 à 4% des notifications d'expulsion sont invalidées par le juge de paix. Les conditions de résidence ne diffèrent pas celles des autres centres, et celui de Ponte Galleria dispose des mêmes infrastructures et du même personnel.

Le centre est géré par la Croix Rouge italienne qui emploie 60 personnes sur ce site.

La mission s'est entretenue avec deux médecins du centre, un généraliste et une gynécologue. Celle-ci nous a signalé le grand nombre de mycoses chez les arrivantes. Elle nous a confirmé (ce qui avait été clair lors de nos entretiens avec des femmes originaires d'Ukraine et du Nigéria) que la plupart des femmes résidentes à Ponte Galleria sont des prostituées. Beaucoup d'hommes sont des toxicomanes. Les prostituées posent souvent un problème grave dans la mesure où, quand elles ne sont pas expulsées, beaucoup d'entre elles refusent de sortir par crainte de retomber entre les mains de leur souteneur. Certaines, nous ont dit les médecins, sont épouvantées à cette simple idée. L'association San Egidio ainsi que le père

Francesco De Luccia - qui passe au centre un jour par semaine depuis janvier 2004 - prennent en charge les cas les plus graves. Les médecins ont confirmé la perception qu'a eu la mission lors de ses entretiens avec les résidents : le degré de stress est très élevé à Ponte Galleria et la détresse de nombreux résidents est visible.

Si les conditions matérielles d'hébergement y sont correctes, Ponte Galleria donne du reste aux visiteurs, plus que les autres centres visités, l'impression d'une prison, où la gestion, sans doute du fait de la proximité de l'aéroport, y semble plus professionnalisée. La communication des détenus avec l'extérieur y est difficile : outre le peu d'accessibilité pour les éventuels visiteurs (v. ci-dessus), il est impossible, sauf pour les détenteurs d'un téléphone cellulaire, d'y recevoir des coups de téléphone sans passer par l'intermédiaire de la Croix Rouge. Ceci a des conséquences sur les modalités dans lesquelles s'effectue l'éloignement. Alors que nombre des expulsés ont résidé parfois longtemps en Italie, il peuvent être contraints à quitter le pays sans avoir récupéré l'argent qu'ils y détenaient dans un compte bancaire, ni leurs biens et leurs effets personnels faute d'avoir pu entrer en contact avec des personnes susceptibles de les leur apporter ou de les leur envoyer. Dans le même ordre d'idées, un détenu nous a expliqué qu'il avait gagné de l'argent en travaillant lors de son passage en prison (plus de 500 euros) mais que, bien qu'il en ait fait la demande à plusieurs reprises via la Croix Rouge, il n'était toujours pas entré en possession de cet argent, dont il avait besoin pour payer les services d'un avocat. Aux questions posées par la mission sur ces problèmes de transferts d'argent, les responsables de la Croix Rouge ont reconnu que dans certains cas les étrangers sont expulsés avant d'avoir reçu l'argent qui leur appartient.

En matière d'assistance aux demandeurs d'asile, le père De Luccia aide ces derniers à préparer leur passage devant la Commission. Des religieuses se rendent également au centre dans la section des femmes. Lors de notre entretien à Rome avec le père De Luccia, ce dernier nous a précisé que les 2/3 des résidents masculins sortaient de prison et que les 2/3 des femmes venaient de la rue. Il nous a également fait part de ses relations difficiles avec la police du centre " dont le but est d'expulser le maximum de gens ".

##### - Entretiens avec les résidents

La mission s'est entretenue avec un assez grand nombre de résidents du centre. Elle y a rencontré la seule personne de tout son séjour (un Indien) qui s'est plaint de mauvais traitements lors de sa garde à vue<sup>23</sup>. Cet homme nous a

déclaré avoir été frappé dans l'enceinte du poste de police où il aurait été laissé deux jours sans nourriture. C'est également au centre de Ponte Galleria que la mission a rencontré des gens pris dans des rafles effectuées dans des lieux supposés abriter des immigrés irréguliers. A Lavinio, dans la banlieue de Rome, 9 Indiens - sur une communauté d'environ 700 personnes - auraient ainsi été arrêtés au cours d'une rafle. Un Rom de Yougoslavie installé depuis 13 ans en Italie nous a également indiqué être au centre depuis 43 jours à la suite d'une rafle effectuée en Sicile dans un camp de Roms. Enfin, plusieurs personnes nous ont indiqué avoir été déclarés sans papiers parce que leur permis de séjour était périmé. Plusieurs personnes résidant au centre avaient déposé un recours, tout en sachant que ce dernier est non suspensif.

### **5. L'" Hôtel Africa ", gare désaffectée de Tiburtina de Rome**

Il s'agit d'un ensemble composé de trois vastes bâtiments industriels désaffectés et servant de squatt depuis plusieurs années. Cet ensemble a accueilli par le passé jusqu'à 500 personnes, en majorité des Ethiopiens et des Erythréens demandeurs d'asile. En août 2004, plusieurs centaines de Soudanais ont été évacués pour être relogés ailleurs dans de meilleures conditions matérielles. Mais nombre d'entre eux souhaitent revenir à Tiburtina où ils retrouvent des structures communautaires qui leur sont familières.

Lors de notre visite, un seul bâtiment était occupé par 80 personnes environ dont moins d'une dizaine de femmes, dont une majorité de Soudanais principalement originaires de Darfour, mais également du Sud. On compte également parmi les Soudanais quelques jandjawids (membres des milices gouvernementales) déclarant avoir été enrôlés de force. La plupart des résidents sont des demandeurs d'asile, mais plusieurs d'entre eux sont des immigrés en situation régulière, vivant là faute de moyens.

Le squatt Tiburtina s'est dépeuplé, d'une part en raison du relogement mentionné plus haut, mais en partie aussi à cause de la création au moins d'octobre 2004 d'un nouveau squatt sur la route Collatina, un peu plus loin dans la banlieue de Rome. Les nouveaux arrivants y vont de préférence à

Tiburtina, les bâtiments squattés étant d'anciens bureaux dont les conditions de confort sont nettement meilleures, d'après les descriptions qui nous en ont été faites.

Jusqu'à l'intervention de MSF Italie, la situation sanitaire et médicale de ce squatt était déplorable, de même que les conditions d'hygiène de ses habitants : 2 WC pour l'ensemble de la population et pas de ramassage des ordures. Outre l'installation d'une infirmerie avec consultation médicale une fois par semaine, MSF a réussi à obtenir de la municipalité l'installation de WC et de points d'eau supplémentaires. Ces aménagements en font un lieu plus vivable, mais qui reste fort précaire : bâtiments très délabrés, pas de chauffage.

Ce squatt fonctionne de façon autonome avec deux épiceries, un restaurant et une mosquée. Les habitants y ont créé des espaces privatifs séparés par des planches et des tentures. Les communautés qui y résident sont très hiérarchisées et très structurées, ce qui n'empêche pas que le lieu se caractérise par un degré de violence élevé. La prostitution semble y être une activité courante des femmes résidentes, dont plusieurs ont subi un avortement. La police n'y fait que de très rares apparitions.

Les entretiens : parmi les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue, la mission a retenu le cas d'un jeune Erythréen de 27 ans résidant au squatt et aidé par MSF pour la préparation du dossier de demande du statut de réfugié. Cet Erythréen d'un niveau scolaire secondaire a fui son pays après avoir été raflé pour être enrôlé dans l'armée, avoir déserté, puis avoir fait un an de prison militaire avant de réussir à fuir de nouveau. Elle a également recueilli le témoignage d'un Soudanais du sud, arrivé en Italie par la Libye où il avait passé un an à travailler pour payer son voyage en Europe. Après son arrivée à bord d'une barque à Lampedusa, il a été transféré tout de suite vers un autre centre de Sicile, puis à Crotona, en Calabre, où il a déposé une demande d'asile et obtenu au bout de deux mois un permis de séjour à titre humanitaire. Invité par les autorités du centre à partir à Rome, il a suivi un compatriote qui avait entendu parler de Tiburtina, où il réside toujours, faute d'avoir trouvé un travail régulier qui lui permette de se loger ailleurs.

---

22. Le rapport ne s'attardera pas en détail sur les conditions matérielles de séjour des personnes retenues et sur les services assurés par les centres (linge, nourriture, soins etc). Son objet est en effet de se pencher sur les conditions d'entrée et de séjour édictées par l'Italie et sur la situation des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile. Pour plus de détail sur les conditions matérielles de séjour, nous renvoyons aux deux rapports de MSF Italie et du Conseil de l'Europe cités en annexe.

23. Cependant, pendant la visite de la mission se déroulait le procès de Don Cesare Lo Deserto, directeur du CPTA Regina Pacis de San Foca, et de six de ses collaborateurs, ainsi que de onze carabinieri et de deux médecins, inculpés des violences physiques et morales contre 17 migrants au mois de décembre 2002.

## IV - LES REFOULEMENTS DE 2004

La mission s'est également penchée, au cours de son séjour, sur deux affaires qui avaient fait scandale en Italie et, plus largement, en Europe au cours de l'année 2004. Elle a cherché à obtenir des informations précises sur ces deux affaires, aussi bien auprès des autorités que des associations et personnes ayant essayé de venir en aide aux personnes refoulées. Est également relaté l'épisode qui a conduit un cargo porteur de treize passagers Kurdes de Turquie demandeurs d'asile, le *Lydia Oldendorff*, à stationner deux semaines en pleine mer au large de Malte en attendant que les autorités italiennes acceptent de les laisser débarquer en Italie.

### 1. L'affaire du Cap Anamur

Le 20 juin 2004, le *Cap Anamur*, bateau de l'ONG allemande du même nom basée à Cologne, récupérait en mer les 37 passagers, se disant Soudanais originaires du Darfour, d'un bateau pneumatique qui dérivait dans les eaux internationales entre les côtes libyennes et l'île de Lampedusa et demandait l'autorisation d'accoster en Italie. Après avoir refusé dans un premier temps, les autorités italiennes ont fini par accorder cette autorisation le 11 juillet, sur l'insistance de nombreuses Ong et du HCR, en précisant qu'il s'agissait d'une mesure exclusivement humanitaire.

Dès le débarquement, le bateau est mis sous séquestre et les responsables de l'équipage inculpés d'aide à l'immigration clandestine et incarcérés. Les passagers - désignés comme des " clandestins " dans les déclarations officielles - sont transférés au CPTA-CDA de Caltanissetta, où ils demandent l'asile. Plusieurs personnes (élus et militants) tentent en vain d'accéder au centre pour leur apporter une aide juridique. Dans une intervention publique sur l'affaire, le ministre de l'Intérieur juge le 14 juillet ces demandes d'asile " irrecevables sur le fond " mais déclare préférer qu'elles soient examinées par la Commission centrale. Le 16 juillet, le capitaine et les marins sont libérés mais interdits de séjour dans les régions sud de l'Italie. Le 17 juillet, 14 personnes identifiées comme Nigériens sont transférés au CPTA de Ponte Galleria (Rome) pour être expulsés. Le même jour, la Commission centrale rejette les demandes d'asile de 22 autres. Un seul des rescapés, qui a dit qu'il n'était pas Soudanais, est placé dans un centre d'accueil à Agrigente. Un recours en urgence est déposé le 20 juillet pour les 14 de Rome contre la mesure d'expulsion ; un autre est formé pour tous devant la Cour européenne des droits de l'homme. Mais

dans la nuit du 20 au 21 cinq d'entre eux sont expulsés vers le Nigéria, tandis que les 22 restés en Sicile sont transférés à Rome. Le 22 juillet, la Cour des droits de l'homme de Strasbourg demande au gouvernement italien de suspendre toute expulsion en attendant un examen au fond du recours qu'elle a reçu. C'est trop tard puisque dans la nuit du 21 au 22 juillet, 25 personnes avaient été expulsées vers le Ghana. Les 6 derniers du Cap Anamur seront expulsés, également vers le Ghana, le 26 juillet, à l'exception d'un d'entre eux, débarqué à une escale à Milan, et incarcéré dans un CPTA avant d'être remis en liberté. Le 30 juillet, le tribunal de Rome accepte le recours des 14 du CPT de Ponte Galleria : leur demande d'asile peut être réexaminée. Mais c'est impossible puisqu'ils ont déjà été renvoyés.

Cette affaire du Cap Anamur, qui a fait couler beaucoup d'encre au cours de l'été 2004, retient l'attention à plusieurs titres. D'une part, elle traduit le caractère approximatif de la procédure de contrôle des frontières et les lacunes de la procédure d'asile au regard du respect des droits de la défense et du droit des réfugiés, prévus non seulement dans la loi italienne - qui prohibe le refoulement des demandeurs d'asile - mais aussi dans les conventions internationales, notamment la convention de Genève relative aux réfugiés. Le CIR (Conseil italien pour les réfugiés) a fustigé l'attitude d'un Etat " qui viole ses propres règles "24. L'ASGI (*Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione*) a dénoncé le dispositif de refoulement aux frontières qui permet d'interdire a priori l'accès à la procédure d'asile à de potentiels demandeurs d'asile, en violation du principe de non-refoulement posé par la Convention de Genève25, et Amnesty International s'est insurgé contre les atteintes portées par le gouvernement italien au droit international (droit des réfugiés et droit de la mer)26.

### 2. Les refoulements vers la Libye d'octobre 2004

Il va sans dire que les versions de la façon dont ont été menés ces refoulements divergent selon qu'il s'agit de celles des autorités ou de celles des associations et des parlementaires de l'opposition ayant réussi à se rendre sur place. Compte tenu des informations venues de toutes ces sources qu'a obtenues la mission et qu'elle a pu recouper, on peut tirer les conclusions suivantes :

- **les autorités italiennes n'ont pas suivi les procédures légales d'identification des arrivants** avant de procéder aux refoulements et, partant, ne leur a pas permis d'effectuer une

demande d'asile. Si le ministère de l'Intérieur, de même que le directeur du centre de Lampedusa et les fonctionnaires de la police qui y sont affectés, nous ont assuré que les procédures légales avaient été respectées, l'ensemble des témoins et la bonne logique démentent une telle affirmation, dans la mesure où il est impossible de procéder à l'identification de plusieurs centaines de personnes en moins de 48 heures. Selon le ministre de l'Intérieur<sup>27</sup>, entre le 29 septembre et le 6 octobre 1.787 personnes sont arrivées par bateau à Lampedusa. Parmi elles, 544 ont été transférées dans les centres de Crotona, Raguse et Caltanissetta, notamment des demandeurs d'asile. Les 1.153 autres ont été identifiées " une par une ", se sont vu refuser l'entrée sur le territoire et ont été réadmis en Libye. Il s'agissait de 1.119 Égyptiens, 11 Marocains et 23 Bengladais<sup>28</sup>.

Les responsables du centre avec lesquels la mission s'est entretenue ont décliné toute responsabilité dans la gestion de cette affaire, ni les carabinieri ni la questure d'Agrigente à laquelle est rattachée l'île de Lampedusa n'ayant interféré dans la sélection des personnes promises au refoulement. " Une délégation du ministère de l'Intérieur est arrivée de Rome, accompagnée de plusieurs interprètes ", nous ont-ils indiqué, ce qui a été confirmé au ministère de l'Intérieur. De même, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur rencontrés le 13 décembre à Rome ont assuré à la mission que la procédure d'identification des arrivants s'est effectuée selon les normes et que les autorités ont averti les arrivants qu'ils pouvaient demander le statut de réfugié ou l'asile pour raisons humanitaires.

D'après les différents témoignages recueillis par des parlementaires arrivés dès les premiers jours des expulsions, plusieurs éléments convergent cependant pour démontrer qu'il n'y a eu aucun enregistrement des arrivants. Dans ce centre, habituellement, on donne aux personnes qui débarquent une notice d'information leur expliquant que ce n'est pas sur place qu'ils sera procédé à leur identification, mais dans le centre où ils seront transférés. Car Lampedusa n'est en principe qu'un lieu de transit. D'ailleurs, il n'y a aucune infrastructure policière ad hoc, les carabinieri présents n'étant là que pour maintenir la sécurité, et non pour s'occuper des tâches d'enregistrement.

Plus grave que le défaut d'enregistrement formel selon les règles habituelles (qui aurait pu être aménagé en raison de l'urgence et du grand nombre de personnes : on aurait pu imaginer une procédure allégée, non informatisée, avec relevé manuel des identités), il semble que l'identification " a essentiellement reposé sur l'intuition des deux interprètes présents (un Marocain et un Tunisien), pour attribuer d'office aux migrants une nationalité différente de celle dont ils s'étaient réclamés. C'est ainsi que la majorité ont été

déclarés égyptiens alors qu'une grande partie des arrivants s'étant déclarés palestiniens.

Malgré les demandes répétées des parlementaires, les autorités n'ont jusqu'à présent fourni aucune liste des personnes arrivées à Lampedusa durant les dix premiers jours d'octobre, liste qui aurait dû être disponible si ces derniers avaient été réellement identifiés. Le gouvernement a été interpellé à deux reprises à la Chambre des Députés sur ce sujet, la première fois pendant l'opération, la seconde une semaine plus tard. Au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat, la sénatrice Tana de Zulueta a demandé officiellement et par écrit au gouvernement communication de la liste précise des personnes expulsées et vu sa demande rester sans réponse. Lors de son entretien le 13 octobre avec les autorités du ministère de l'Intérieur, la mission a fait la même requête. Il lui a été répondu que seule une demande écrite pourrait être prise en considération.

**- les autorités italiennes ne se sont pas assurées que les pays d'accueil des étrangers refoulés présentaient les garanties nécessaires en matière de respect des droits humains.**

En effet, la Libye n'est pas signataire de la Convention de Genève et l'Italie n'a encore signé aucun accord de réadmission avec ce pays. Or nos interlocuteurs officiels nous ont déclaré que la Libye, ayant ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et assurant actuellement la présidence de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, présentait toutes les garanties de respect des droits humains aux yeux du gouvernement italien. Les responsables du ministère de l'Intérieur ont également précisé à la mission que les refoulements pouvaient désormais s'effectuer plus facilement, du fait du renforcement de la collaboration avec les pays " émetteurs " ou de transit des migrants. La sénatrice Tana de Zulueta a écrit officiellement au gouvernement pour lui demander de spécifier la nature des accords passés entre l'Italie et la Libye en matière de coopération sur le contrôle des frontières. A ce jour, Mme de Zulueta n'a pas reçu de réponse.

Pour ne pas encourir le risque de se voir reprocher la violation des règles concernant l'expulsion qui doivent légalement validées par un juge de paix, le mot expulsion n'a été utilisé dans aucune déclaration du gouvernement (voir notamment l'allocation du ministre de l'Intérieur Pisanu à la Chambre des Députés le 8 octobre), mais remplacé par celui de " respingimento " (refoulement).

**- les autorités italiennes ont tenté d'empêcher l'entrée du centre à des observateurs extérieurs.**

Ainsi, le délégué du HCR arrivé sur place dès l'annonce des premières arrivées

massives, s'est vu refuser l'entrée du centre pendant cinq jours avant d'y être finalement admis. Malgré les dénégations des autorités du centre, ayant assuré à la mission que ce refus momentané avait été décidé " pour raisons de sécurité ", il semble que ce soit surtout pour masquer les conditions déplorables dans lesquelles les arrivants ont été retenus au centre, ainsi que l'absence de dispositif d'identification d'éventuels demandeurs d'asile. De même, le député régional Calogero Micciché, arrivé le matin du 7 octobre n'a pu pénétrer dans le centre qu'en fin d'après-midi.

- Les associations et les parlementaires ayant pu pénétrer dans le centre estiment hautement probable **la présence de mineurs parmi les arrivants**, qui n'auraient pas été reconnus comme tels et refoulés comme les adultes, ce que la loi italienne interdit.

- **les autorités italiennes n'ont pas assuré les conditions d'hygiène minimales aux arrivants.** Selon tous les témoignages oraux comme publiés dans la presse, en particulier celui du député régional de Sicile Calogero Micciché, les arrivants ont couché à même le sol, sans que les autorités leur fournissent même une couverture. Les latrines étant notoirement insuffisantes, elles ont débordé durant toute cette période, provoquant une odeur suffocante dans tout le centre. Le député Micciché que l'ensemble de ces conditions de séjour étaient " insupportables ", les gens étant obligés de dormir par terre au milieu des excréments.

En matière d'examen médical, théoriquement obligatoire pour tous les arrivants, selon le témoignage de la sénatrice Tana de Zulueta, la médecin responsable de l'infirmerie, rencontrée par la mission, n'était pas présente au moment des expulsions, et n'est arrivée sur place que le 9 octobre. Son prédécesseur, un médecin à la retraite, était seul pendant toute l'opération et n'a pas été en mesure d'effectuer les contrôles médicaux prévus par la loi, compte tenu de l'afflux de personnes et des conditions matérielles. Devant Mme de Zulueta, il se serait montré très inquiet de la façon dont les choses se sont déroulées. Malgré la situation sanitaire épouvantable, ni les responsables du centre, ni la délégation du ministère de l'Intérieur n'ont fait appel aux ressources hospitalières qui existent pourtant sur l'île. " La seule chose qui ne manquait pas était l'eau ". a précisé le député Micciché. Malgré cette somme de témoignages concordants, le personnel médical du centre, avec lequel la mission a tenu à s'entretenir lors de sa visite, et qui semble très dépendant des autorités du centre, lui a assuré contre toute vraisemblance que tous les arrivants du mois d'octobre avaient bénéficié d'une visite médicale.

### 3. L'affaire des Kurdes du Lydia Oldendorff

Le 9 octobre 2004 les autorités du port italien de Gioia Tauro refusaient d'enregistrer les demandes d'asile présentées par 13 ressortissants turcs d'origine kurde, dont deux mineurs, qui venaient de débarquer du navire de commerce, le *Lydia Oldendorff*, dans les cales duquel ils avaient voyagé clandestinement depuis la Turquie, et les obligeaient à retourner à bord de ce bateau. Bien que le cargo ait ensuite pu, le 14 octobre, accoster à La Valette, port de Malte, ses passagers n'étaient pas autorisés à débarquer dans ce pays, les autorités maltaises estimant n'être pas responsables du traitement de leurs demandes d'asile. Le *Lydia Oldendorff* devait alors stationner au large de Malte pendant plus de deux semaines, son capitaine, dont la destination suivante était la Turquie, ayant accepté de différer son retour pour ne pas mettre en danger la vie des demandeurs d'asile qu'il transportait, originaires de ce pays. Ce n'est qu'à l'issue de ce long délai, le 26 octobre, et après que deux représentants de la délégation italienne du HCR, ayant vainement essayé de négocier avec les autorités des deux pays, se sont rendus à bord même du cargo, et ont décrit les conditions de détresse et de stress extrêmes des passagers que le gouvernement italien a finalement accepté leurs demandes d'asile et a autorisé leur accostage en Sicile.

Ces trois épisodes sont symptomatiques d'une crispation des autorités italiennes autour d'un phénomène présenté comme une agression dont l'Italie serait la victime, à savoir les arrivées régulières sur ses côtes de migrants subsahariens considérés d'emblée comme des " clandestins ", désignés à l'avance comme cherchant à détourner les procédures légales d'asile. Dans ce contexte, il ne fait pas de doute que la réponse du gouvernement italien visait tout autant à régler le problème qu'à en prendre à témoin l'opinion européenne, indirectement appelée à prendre position. Les affaires de Cap Anamur et Lampedusa ont d'ailleurs marqué le début d'un débat européen qui n'était pas encore clos en 2005, puisqu'en réaction aux événements du mois de juillet les ministres italien et allemand de l'intérieur lançaient l'idée, immédiatement relayée et discutée par les instances de l'Union européenne, de mettre en place dans les pays du Maghreb d'où partent aujourd'hui la majorité des migrants africains des " portails d'accueil " pour accueillir et filtrer les migrants en route pour l'Europe. La gestion par l'Italie de l'affaire du *Cap Anamur*, dans la même ligne que les spectaculaires expulsions de migrants organisées un peu plus tard depuis Lampedusa vers la Libye, et le renvoi des Kurdes du *Lydia Oldendorff* s'inscrit dans une double stratégie d'interpellation : d'abord à destination des pays

d'origine, pour dissuader les candidats à l'exil, en faisant savoir haut et fort qu'il ne sert à rien de vouloir pénétrer illégalement en Italie. Ensuite à l'attention des partenaires de l'UE, pour les mettre en garde contre les risques qu'il y aurait à considérer que les problèmes auxquels l'Italie a à faire face du fait de sa situation géographique relèvent de sa seule responsabilité.

24. CIR, communiqué du 22 juillet 2004.

25. ASGI, communiqué du 13 juillet 2004.

26. Al-Italie, communiqué du 9 juillet 2004.

27. Dans une allocution à la Chambre des députés, le 8 octobre 2004.

28. Selon une note interne du ministère de l'Intérieur dont la mission a pu avoir connaissance, les chiffres sont légèrement différents de ceux communiqués par le ministre. Les ordres de grandeur restent cependant les mêmes. Selon cette note, les renvois se sont effectués au rythme suivant de Lampedusa à Tripoli :

01/10 : un vol civil de 90 personnes,

02/10 : un vol civil de 90 personnes plus 2 vols militaires ayant transporté 150 personnes,

03/10 : 4 vols militaires ont transporté 280 personnes et 2 vols civils 180,

04/10 : un vol civil de 90 personnes,

06/10 : 4 vols militaires ont transporté 273 personnes,

09/10 : un vol civil de 90 personnes.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Soumise à une demande d'asile relativement faible par comparaison avec ses partenaires de l'Union européenne, l'Italie a engagé sur le plan législatif, depuis 2002, une réforme de sa législation sur l'asile qui, combinée avec les règles fixées pour l'éloignement des étrangers et ajoutée à une gestion matérielle quelque peu désordonnée, présente des problèmes tant sur le plan de la cohérence entre les différents textes internes que sur celui de la compatibilité avec les prescriptions du droit international. Si, à l'époque à laquelle la mission est intervenue, les derniers textes réglementaires censés rendre applicable la réforme de la procédure d'asile adoptée dans le cadre de la loi " Bossi-Fini " de 2002 n'étaient pas encore formellement entrés en vigueur, les contours du nouveau dispositif étaient déjà bien dessinés. Celui-ci appelle les observations et recommandations suivantes :

### Concernant l'accès aux procédures

Bien que la loi italienne, conformément à la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés (art. 33), interdise le refoulement des étrangers qui présentent une demande d'asile, ceux qui se franchissent ou tentent de franchir illégalement la frontière, et notamment ceux qui arrivent par voie maritime (barques) sont souvent de fait refoulés comme " immigrants illégaux " avant d'avoir pu se faire connaître (en cas d'interceptions maritimes) ou faire enregistrer leur requête, comme l'ont montré à la fin de l'année 2004 plusieurs épisodes comme ceux de Lampedusa et du bateau Lydia Oldendorff.

### En cas d'interception maritime

**1. dans toute opération de contrôle maritime, prévoir des dispositifs permettant aux réfugiés et aux demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection internationale et de ne pas être renvoyés vers les frontières de territoires ou leur vie ou leur liberté pourrait être menacée, conformément à la conclusion n° 97-2003 sur les garanties de protection dans les mesures d'interception du Comité exécutif du programme du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.**

### A la frontière

**2- permettre que les procédures légales, qui prévoient l'examen individuel des requêtes avec l'assistance le cas échéant d'un interprète et d'un avocat soient**

**systématiquement et pleinement appliquées aux étrangers qui présentent une demande d'asile à la frontière.**

**Si la législation devait être modifiée pour prévoir des procédures spécifiques pour le traitement de l'asile à la frontière, elle devrait alors :**

**3- intégrer les normes minimales prévues par la proposition modifiée de directive du Conseil de l'UE relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres ayant fait l'objet d'un accord politique le 19 novembre 2004 (dite directive " procédures "), qui énumère, y compris en cas d'afflux d'un grand nombre de personnes, les garanties applicables aux demandeurs d'asile notamment leur " audition par des personnes possédant une connaissance appropriée des normes applicables en matière d'asile et de droit des réfugiés ".**

### Concernant la procédure d'asile

La procédure *simplifiée*

La procédure *simplifiée*, qui vise à traiter de façon expéditive les demandes auxquelles elle est appliquée, vise les étrangers qui demandent l'asile alors qu'ils franchissent ou viennent de franchir illégalement la frontière. L'application de ce critère n'est en rien justifiée, l'illégalité des conditions d'accès au territoire par les réfugiés ne pouvant, au sens de la convention de Genève de 1951 (art. 31), faire l'objet de sanction. Par ailleurs, la procédure *simplifiée* porte atteinte au principe de non-discrimination en distinguant migrants en situation irrégulière et migrants en situation régulière dans les modalités d'exercice de leur droit fondamental à demander l'asile, plaçant l'Italie en situation de violation de l'article 2 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>29</sup>. La loi devrait par conséquent être modifiée de façon à :

**4- dissocier les conditions de franchissement de la frontière des modalités de traitement de la demande d'asile.**

### Droit au recours

La loi prévoit que le rejet de la demande d'asile ouvre au requérant un droit de recours non suspensif. Le demandeur peut donc être éloigné avant d'avoir reçu une réponse définitive à sa demande, et la possibilité dont il dispose de former recours par l'intermédiaire du consulat d'Italie dans

son pays d'origine paraît, s'agissant de demandeurs d'asile, bien illusoire. Cette disposition, en décalage avec la proposition de directive européenne " procédures " du fait de son caractère systématique, risque de porter un lourd préjudice aux demandeurs qui, placés en rétention dans un centre d'identification, verront leur demande est traitée dans le cadre de la procédure " simplifiée " car ils pourront être expulsés dans un délai inférieur à vingt jours sans avoir pu présenter de recours :

**5- prévoir un recours suspensif pour les demandeurs d'asile dont la demande est rejetée en première instance, notamment ceux auxquels est appliquée la procédure simplifiée.**

#### **Concernant l'accueil des demandeurs d'asile**

Le dispositif d'accueil décentralisé des demandeurs d'asile (SPRAR) partiellement financé par l'Etat est, de l'avis général, adapté aux besoins de cette population. Mais il est notoirement insuffisant. Avec un budget de 38 millions d'euros consacré à l'accueil des demandeurs d'asile (contre 164 millions d'euros pour la politique d'expulsion) l'Etat italien couvre à peine 10% des besoins et, compte tenu de l'interdiction qui leur est faite de travailler légalement, laisse un très grand nombre de demandeurs d'asile démunis de toute possibilité de vivre décemment. La limitation dans le temps (45 jours) de l'octroi d'une allocation aux demandeurs d'asile et dans la couverture (10% des demandeurs d'asile) du bénéfice du SPAR prive d'autant les demandeurs de la possibilité de bénéficier d'une assistance sanitaire. Cette situation n'est pas conforme aux exigences de la directive 2003/9 du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Deux orientations (cumulatives) sont souhaitables :

**6- ouvrir le marché de l'emploi aux demandeurs d'asile au plus tard à l'expiration de la période pendant laquelle ils perçoivent une allocation ; et étendre le bénéfice de l'assistance sanitaire à l'ensemble des demandeurs d'asile ;**

**7- augmenter substantiellement le budget de l'Etat consacré à l'accueil des demandeurs d'asile.**

#### **Concernant la détention des demandeurs d'asile**

Le placement quasi-systématique en centre d'identification à l'arrivée

Les centres d'identification créés par la loi Bossi-Fini de 2002 ont, de fait, pour objet d'étendre aux demandeurs d'asile le

régime de détention administrative existant, avec les CPTA, pour les étrangers en procédure d'expulsion. Si leur statut les distingue *a priori* des CPTA, il s'agit bien d'un nouveau type de centres d'internement, destinés à accueillir la plupart des demandeurs d'asile arrivant en Italie (une grande majorité de ceux-ci franchissant illégalement la frontière). Même s'il est justifié par la nécessité d' " identification " des personnes, ce caractère généralisé de l'enfermement à l'arrivée est à la fois en contradiction avec la loi italienne elle-même et avec de nombreux textes internationaux en la matière. On retiendra à cet égard les *Lignes directrices sur les critères applicables à la détention des demandeurs d'asile* du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) de 1999, d'où il ressort que l'internement administratif des demandeurs d'asile ne peut être admis que pour une très courte durée à l'arrivée du demandeur, jusqu'à ce qu'il ait présenté sa demande. Par ailleurs le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a estimé que cette pratique de la détention des immigrants illégaux, prévue par la loi de l'Australie, était contraire aux dispositions de l'article 9 paragraphe 1 du PIDCP La législation devrait donc être modifiée afin de :

**8- supprimer le caractère quasi-systématique du placement en CDI des demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire italien, tel qu'il est actuellement prévu par la loi, pour ne réserver ce régime qu'à des cas exceptionnels et pour une très courte durée.**

#### **L'enfermement pendant toute la durée de la procédure**

Combiné avec la procédure *simplifiée* d'examen des demandes, le système permet en outre de maintenir les demandeurs d'asile en détention pendant toute la durée de la procédure, si celle-ci ne dépasse pas 20 jours, jusqu'à leur expulsion si leur demande est rejetée dans ce délai. Cette hypothèse, qui risque de ne pas rester marginale, aboutit à une situation contraire à tous les principes en matière de droit d'asile. Les Lignes directrices précitées posent comme principe que les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus, les exceptions à ce principe devant s'inscrire dans le champ des " restrictions nécessaires " notamment en référence à la protection de l'ordre public. Elle est en outre contraire aux dispositions de la directive 2003/9 du 27 janvier 2003 relatives aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

Il convient donc que le régime et les modalités de placement en centre d'identification soit modifié pour :

**9- limiter le maintien des demandeurs d'asile en centre d'identification au strict minimum dans les limites fixées en**



**8 pour les seuls arrivants, et transformer les centres d'identification en centres ouverts de premier accueil, où les demandeurs d'asile jouissent de la liberté totale d'aller et venir en attendant d'avoir trouvé un mode d'hébergement plus adapté.**

#### Concernant les CPTA

##### Durée du séjour

Faisant l'objet de nombreuses critiques avant même que la durée maximale de maintien en rétention soit portée de 30 à 60 jours, les CPTA sont encore moins adaptés au maintien pendant deux mois d'étrangers en attente d'expulsion. Il est en outre loin d'être prouvé que cet allongement améliore l'efficacité de l'éloignement, un fort pourcentage des étrangers sortant libres (mais en situation irrégulière) du CPTA à l'issue du délai de deux mois.

**10- réduire au strict minimum nécessaire la durée de rétention des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement.**

##### Régime en vigueur et contrôle des centres

Outre l'enfermement, les étrangers et les demandeurs d'asile maintenus dans les centres de permanence temporaire et les futurs centres d'identification sont soumis à un régime qui, sur de nombreux aspects, offre moins de garanties que le régime pénitentiaire. Ceci concerne notamment les possibilités effectives d'accès aux procédures de recours contre le placement en détention dans les cas où il accompagne une mesure d'expulsion prononcée avec exécution immédiate. Même si, depuis le mois de septembre 2004, le dispositif légal prévoit l'intervention d'un juge de paix, il n'est pas certain qu'il permette en pratique le respect des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 9.4<sup>30</sup>) des Nations unies relatif au droit au recours contre une mesure d'internement. Est par ailleurs perceptible le manque de contacts avec l'extérieur. Si le personnel ne manque pas dans les centres, on constate qu'il est majoritairement affecté à la sécurité (présence policière importante). Les seuls échanges avec les médiateurs culturels et les travailleurs sociaux des

centres ne répondent pas aux exigences en terme d'information, notamment juridique, dont ont besoin des étrangers soumis à une procédure complexe. Si la loi sur les CDI prévoit désormais la possibilité pour les associations reconnues dans le domaine du droit d'asile d'y accéder il convient d'élargir cette possibilité et de :

**11- prévoir l'accès dans les CPTA et les CDI pour les représentants des associations ayant compétence dans le domaine, les restrictions à cet accès devant être justifiées par l'administration.**

Le nombre limité de personnes autorisée à pénétrer dans les CPTA nuit à la transparence non seulement sur le déroulement des procédures mais aussi sur le fonctionnement général des centres, y compris sur le plan financier, sur lesquels il n'existe aucune procédure de contrôle centralisée.

**12- créer un organisme indépendant pour le contrôle de la gestion et du fonctionnement des centres, qui ait également compétence pour vérifier l'accès des détenus à l'information dont ils ont besoin.**

##### Concernant les expulsions

Dans le dispositif mis en place pour améliorer le taux d'exécution des décisions d'expulsion, les accords passés avec les pays de renvoi - pays d'origine ou pays de transit - prennent une part croissante. La méthode, qui au-delà des accords de réadmission formels passe aussi par des "ententes opérationnelles" entre l'Italie et des pays tiers n'est pas sans risque lorsqu'elle est combinée avec le renvoi expéditif de potentiels demandeurs d'asile, et que le pays de renvoi ne présente pas toutes les garanties en matière de protection des droits des migrants et du droit d'asile.

**13- ne passer aucun accord, formel ou informel, pour la réadmission de migrants dans un pays qui ne répond pas aux critères de respect des droits de l'homme et du droit d'asile, notamment si ce pays n'est pas signataire de la convention de Genève sur les réfugiés ou est connu pour commettre des violations des droits de la personne.**

---

29. D'après l'Observation générale 18 du Comité des droits de l'Homme des Nations unies, " La non-discrimination est un principe fondamental et général de protection des droits de l'Homme, au même titre que l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi " (par.1). L'obligation générale de non-discrimination en ce qui concerne les droits garantis par le PIDCP énoncée au Paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte " s'applique de la même manière aux étrangers et aux citoyens " (Observation générale n° 15, par. 2). Voir également Recommandation générale XXX du CERD sur les " non-ressortissants " et les différents rapports de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les travailleurs migrants (surtout E/CN.4/2003/85 et A/59/377).

30. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Les personnes et institutions rencontrées

- Mario Lana, avocat, président de l'UFTDU, organisation membre de la FIDH
  - Calogero Miccichè, député régional de Sicile Vert
  - Giovanni Annaloro, avocat à Caltanissetta
  - Dario Malizzia, avocat à Palerme
  - Luca Inzerilo : avocat volontaire du CILSS à Palerme
  - Plusieurs membres de la Mission espérance-Charité, Palerme
  - Maurizio Giambalvo, Association NEPST (Nuova energia per il territorio), Palerme
  - Père Francesco De Luccia, JRS, Rome
  - Carla Peruzzo, coordinatrice médicale MSF Lampedusa
  - Diego Toffanin, MSF Lampedusa
  - Alessandra Sciarba (Palerme), Valeria Bertolino (Trapani), Réseau anti-raciste de Sicile
  - Centre économique et social de Méditerranée à Palerme, structure publique spécialisée dans le soutien aux associations
  - Ecoles du Bon Pasteur spécialisé dans l'accueil des femmes victimes de violences dont beaucoup d'étrangères en demande de permis de séjour
  - Fulvio Vassalo Paleologuo, professeur de droit à l'université de Palerme et directeur du CILSS (Coopération internationale Sud-Sud). Ce centre, qui travaille surtout dans le domaine de la coopération internationale en Palestine et en Amérique centrale, gère un centre d'accueil de réfugiés à Palerme
  - Rino Serri, président du CIR (Conseil italien pour les réfugiés)
  - Christopher Hein, directeur du CIR
  - Luca Riccardi, membre de la Communauté San Egidio, vice-président du CIR
  - Dr Marco Di Gingi, directeur général de l'UNAR (Office national contre la discrimination raciale), ministère de l'égalité des chances
  - Dr Bernadette Nicotra, magistrate, UNAR
  - Dr Mariaterasa Poli, conseillère juridique UNAR
  - Chiara Acciarini, Nuccio Iovene, Francesco Martone, Tana de Zulueta, sénateurs
  - Nicoletta Denticco et Maurizio Gressi, coordinateurs du Livre blanc sur les CPT
  - Celina Frondizi, avocate
  - Alessandra Ballerini, avocate
  - Paolo Tordiglione, MDM
  - Loris de Filippi, Giulia Binazzi, MSF, Rome
  - Filippo Miraglia, ARCI
  - Le Quyên Ngo Dinh, Elena Marioni, Caritas
  - Michele Manca di Nissa, représentant du HCR.
- Au ministère de l'Intérieur**
- Préfète Anna Maria D'Ascenzo, directrice du département des libertés civiles et de l'immigration
  - Vincenza Filippi, vice-préfète, département des libertés civiles et de l'immigration
  - Angelo Carbone, département des libertés civiles et de l'immigration
  - Dionisio Spoliti, directeur central des services civils pour l'immigration et l'asile
  - Michele Lepri Galleramo, directeur adjoint du département des libertés civiles et de l'immigration
  - Walter Crudo, sous-préfet, direction de l'immigration et de la police des frontières
  - Tiziana Liquori, département de l'immigration, division de l'immigration clandestine
  - Giovanni Pinto, département de la sécurité publique.
- Au ministère des Affaires Etrangères :**
- Adriano Benedetti, directeur général de la Direction Générale des Italiens de l'étranger et de l'immigration
  - Andrea Bertozzi, DG des Italiens de l'étranger et de l'immigration.

## Annexe 2 : Liste des CPTA et CDI

CPTA Turin " Brunelleschi "  
CPTA Milan " Via Corelli "  
CPTA Modène " La Marmora "  
CPTA Bologne " Enrico Mattei "  
CPTA Rome " Ponte Galleria "  
CPTA San Foca di Melendugno (Lecce) " Regina Pacis "  
CPTA Brindisi " Restinco "  
CPTA Lamezia Terme " Malgradotutto "  
CPTA Caltanissetta " Pian del Lago "  
CPTA Trapani " Serraino Vulpitta "  
CPTA Foggia " Borgo Mezzanone "  
CPTA Lampedusa  
CDI Bari "Bari-Palese"  
CDI Otrante " Don Tonino Bello " (Lecce)  
CDI Crotone " Sainte Anne "

## Annexe 3 : Bibliographie

### SUR L'ITALIE

- Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, *Rapport au gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le CPT du 13 au 25 février 2000*
- Caritas Italia, *XIII Rapporto sull'immigrazione*, Dossier statistico immigrazione 2003
- MSF Italia : *Rapporto su i centri di permanenza temporanea et assistenza*, janvier 2004
- Comitato per la promozione et protezione dei diritti umani, *Rapport complémentaire des ONG au quatrième rapport périodique du gouvernement italien sur l'application du Pacte international sur les droits économiques, culturels et sociaux*, octobre 2004
- Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Réponse du gouvernement italien aux rapports nationaux sur l'application du Pacte international sur les droits économiques, culturels et sociaux*, novembre 2004.
- Réseau UE d'experts indépendants en droits fondamentaux, *Rapport de synthèse en 2003, 2004*
- Corte dei Conti, Programma di controllo 2003, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione*, 21 maggio 2004
- Comité des droits de l'homme des Nations unies, Rapporteuse spéciale sur les Travailleurs migrants, visite en Italie, E/CN.4/2005/85/Add.3, 15 novembre 2004.
- Réseau UE d'experts indépendants en droits fondamentaux, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux en Italie en 2004*, CRF-CDF/IT/2004, 2005
- Consorzio Italiano de Solidarietà, *Rifugiati in Italia : la protezione negata*. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia, 2005

### SUR LA DETENTION DES MIGRANTS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

#### Nations Unies

Conseil économique et social de l'ONU, Commission des droits de l'homme,  
Groupe de travail sur la détention arbitraire

- Rapport 2000, annexe II, Délibération n° 5 : *Situation des immigrants et des demandeurs d'asile*.
- *Rapport sur les Droits civils et politiques et, notamment, la question de la torture et de la détention*, décembre 2002.

Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme

- *Résolution de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme 2000/21 relative à la Détention des demandeurs d'asile*, août 2000.

United Nations High Commissioner for Refugees (HCR)

- *Note on the accession to international instruments and the detention of refugees and asylum seekers*, August 1986, EC/SCP/44.
- *UNHCR revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*, February 1999.

#### Conseil de l'Europe

CoE - Comité pour la prévention de la torture (CPT)

- *Foreign nationals detained under alien legislation*, Extract from the 7th General Report [CPT/Inf (97) 10], 1997.

CoE - Assemblée parlementaire

- *Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme et des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe*, 1997.

CoE - Comité des ministres

- *Recommandation Rec(2003)5 aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile*, 2003.

#### **Annexe 4 : Quelques observations générales du comité des droits de l'homme des nations unies et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant le traitement des étrangers, migrants et demandeurs d'asile, dans les cas de privation de liberté et d'expulsion ou refoulement**

**Le Comité des droits de l'homme des Nations unies** a adopté un certain nombre de recommandations afin de (...) stimuler les activités de ces États et des organisations internationales qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Plusieurs de ces recommandations, recensées sous la forme d'observations générales<sup>1</sup>, qui fournissent des éclaircissements sur les différentes dispositions du Pacte, trouvent à s'appliquer directement ou indirectement au traitement des migrants et des demandeurs d'asile dans les États parties au Pacte, notamment en ce qui concerne les conditions de détention et plus généralement de privation de liberté, et les refoulements ou les expulsions.

Le Comité estime ainsi,

**Dans son Observation générale no 15 , qui traite de la situation des étrangers au regard du Pacte , que :**

- " en général, les droits énoncés dans le Pacte s'appliquent à toute personne, sans considération de réciprocité, quelle que soit sa nationalité ou même si elle est apatride ".
- " les étrangers ont droit à une égale protection de la loi. Il n'y a pas de discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application de ces droits. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte ".

**Dans son Observation générale no 9 sur le traitement des personnes privées de leur liberté, que :**

- " traiter toutes les personnes privées de leur liberté avec humanité et en respectant leur dignité est une règle fondamentale d'application universelle qui ne peut dépendre entièrement des ressources matérielles disponibles . [si] les modalités et les conditions de détention varient nécessairement selon les ressources disponibles, elles doivent toujours être appliquées sans distinction, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 2 selon lequel " *les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte (...)* ".
- " c'est à l'État qu'incombe l'ultime responsabilité du respect de ce principe en ce qui concerne toutes les institutions où

des personnes sont légalement détenues contre leur volonté, qu'il s'agisse des prisons ou, par exemple, des hôpitaux, et des camps de détention ou des établissements de correction ".

**Dans son observation générale no 21, sur le droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité, que :**

- ce droit prévu à l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques " s'applique à toute personne privée de sa liberté en vertu des lois et de l'autorité de l'État et qui est détenue dans une prison, un hôpital - un hôpital psychiatrique en particulier -, un camp de détention, un centre de redressement ou un autre lieu ", et qu'en conséquence les États " doivent veiller à ce que le principe énoncé dans cette disposition soit respecté dans toutes les institutions et tous les établissements placés sous leur juridiction et où des personnes sont retenues ".

- " les personnes privées de leur liberté non seulement ne peuvent être soumises à un traitement contraire à l'article 7 ("*nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*") (...), mais encore ne doivent pas subir de privation ou de contrainte autre que celles qui sont inhérentes à la privation de liberté ; le respect de leur dignité doit être garanti à ces personnes de la même manière qu'aux personnes libres. Les personnes privées de leur liberté jouissent de tous les droits énoncés dans le Pacte, sous réserve des restrictions inhérentes à un milieu fermé ".

**Dans son observation générale no 20 relative à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévue par l'art. 7 du Pacte, que :**

- " l'État partie a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les actes prohibés par l'article 7, que ceux-ci soient le fait de personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, en dehors de celles-ci ou à titre privé ".
- " le texte de l'article 7 ne souffre aucune limitation. Le Comité réaffirme aussi que, même dans le cas d'un danger public exceptionnel (...) aucune dérogation aux dispositions

1. Nations unies, *Récapitulation des observations ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004.

de l'article 7 n'est autorisée et ses dispositions doivent rester en vigueur. Le Comité fait observer également qu'aucune raison, y compris l'ordre d'un supérieur hiérarchique ou d'une autorité publique, ne saurait être invoquée en tant que justification ou circonstance atténuante pour excuser une violation de l'article 7 ".

- " les États parties ne doivent pas exposer des individus à un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de refoulement. Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin ".

**Pour sa part le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale**, rappelant la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, " lesquels constituent le principal fondement du système international pour la protection des réfugiés en général ", souligne dans sa **recommandation générale XXII, à propos de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**, que

- " les États parties sont tenus de veiller à ce que le retour des réfugiés et personnes déplacées susmentionnés soit librement consenti et de respecter le principe du non ? refoulement et de la non ? expulsion des réfugiés ".

## **Annexe 5 : Note sur les principes relatifs à la détention des demandeurs d'asile dans les instruments juridiques internationaux**

L'internement administratif comme mode de gestion de la situation des étrangers qui déposent une demande d'asile est contraire aux principes posés par les instruments juridiques internationaux pertinents en la matière. Tout au plus peut-il être admis pour une très courte durée à l'arrivée du demandeur sur le territoire d'un pays, à des fins d'identification s'il s'y est présenté sans document de voyage, jusqu'à ce qu'il ait formulé sa demande. Le fait qu'une loi nationale permette la détention des étrangers qui sont entrés ou séjournent irrégulièrement sur le territoire ne suffit pas à justifier son application à l'égard des demandeurs d'asile.

Le Comité exécutif (EXCOM) du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) rappelle, dans ses *Lignes directrices sur les critères applicables à la détention des demandeurs d'asile* (1999), que la détention appliquée aux demandeurs d'asile ne doit pas seulement être conforme à la législation nationale des États pour être dénuée de caractère arbitraire. Elle doit aussi être conforme à l'art. 31 de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés (CG) et aux règles de droit international.

### **L'article 31 de la CG prévoit que :**

1. Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée (...), entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités (...)
2. Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient

réussi à se faire admettre dans un autre pays.

*NB : L'expression " réfugiés " au sens de l'article 31 ne s'applique pas seulement aux réfugiés statutaires, mais aussi, en vertu du caractère reconnaissant du statut de réfugié, aux demandeurs d'asile en instance.*

S'appuyant sur l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) selon lequel le droit de chercher asile est un droit de l'homme, les Lignes directrices posent comme principe que les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus. Les exceptions à ce principe doivent être prévues par la loi, si elles s'inscrivent dans le champ des restrictions " nécessaires " au sens de l'art. 31-2 CG. Selon la Conclusion n° 44 (XXXVII) EXCOM du HCR relative à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés (1986), la détention, qui ne doit jamais revêtir un caractère automatique, peut être qualifiée de " restriction nécessaire " :

- 1) le temps de la détermination de l'identité du demandeur ;
- 2) dans le cadre d'une interview préliminaire, pour identifier le fondement de la demande d'asile (mais en aucun cas pour toute la durée de la procédure de détermination) ;
- 3) dans le cas où le demandeur a volontairement cherché à soustraire ses documents de voyage ou d'identité avec l'intention de ne pas coopérer avec les autorités ;
- 4) pour protéger la sécurité nationale et l'ordre public (ce cas se réfère aux circonstances où le demandeur d'asile a des antécédents criminels ou lorsque, d'évidence, son admission sur le territoire serait susceptible de poser un problème pour la sécurité nationale ou l'ordre public).

La *Conclusion n° 44 EXCOM* précise que n'entre pas dans le champ des " restrictions nécessaires " une politique de

détention visant à dissuader de futurs demandeurs d'asile, ou à inciter des demandeurs d'asile à retirer leur requête. L'invocation d'une urgence, par exemple en cas d'arrivée simultanée d'un très grand nombre de demandeurs d'asile, ne peut non plus justifier leur placement dans des " camps fermés " si ce placement n'est pas accompagné d'une recherche immédiate de solutions.

Dans sa *Résolution 2000/21 sur la détention des demandeurs d'asile* (2000), la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations unies, mettant en garde contre certaines pratiques et politiques de détention susceptibles de contrevir aux principes, normes et règles internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de dissuader des personnes de chercher refuge contre la persécution, " *prie instamment les Etats de respecter leurs obligations internationales respectives s'agissant des pratiques et politiques de détention à l'égard des demandeurs d'asile (...)* " et les " *encourage à adopter d'autres modalités que la détention* ".

La *Délibération n° 5 sur la situation des immigrants et des demandeurs d'asile* du Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire (2000) estime pour sa part que " tout demandeur d'asile ou immigrant mis en rétention doit être présenté à bref délai à une autorité judiciaire ou autre. (...) ", et qu'" un délai maximum doit être prévu par la loi, la rétention ne pouvant en aucun cas être illimitée ou d'une durée excessive. (...) ".

Dans la *Recommandation sur les mesures de détention des demandeurs d'asile* (Rec(2003)5, 16 avril 2003), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe se réfère à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) de 1950 et formule un certain nombre de principes en vue d'encadrer strictement les conditions auxquelles un demandeur d'asile peut être placé en détention. Pour la plupart ces principes reprennent la Conclusion n° 44 EXCOM du HCR précitée.

#### **Article 5 CEDH**

1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...)

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation (...).

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

#### **Art. 2 Protocole additionnel n° 4 à la CEDH**

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence (...)

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Dans son arrêt *Amuur c. France*, la Cour EDH a jugé que le maintien de demandeurs d'asile dans une zone aéroportuaire passe du statut de " restriction " au droit de circuler au sens de l'art. 2 du Protocole n° 4 à celui de " privation de liberté " prohibé par l'art. 5 CEDH s'il se prolonge au-delà d'une certain délai.

La *Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1997) invite les Etats membres à :

- recourir en priorité à des méthodes non privatives de liberté, comme les systèmes de surveillance, l'obligation de se présenter régulièrement devant une autorité, la liberté sous caution ou d'autres systèmes de garantie ;

- élaborer et de diffuser des critères précis pour déterminer quels demandeurs d'asile doivent être détenus, conformément à la Conclusion n° 44 EXCOM du HCR (...).

- introduire dans leur législation sur l'asile (...)° des règles fixant la durée maximale de détention des demandeurs d'asile.

#### **Mineurs**

La plupart des textes mentionnés excluent a priori la détention des demandeurs d'asile mineurs d'âge, notamment lorsqu'ils sont non accompagnés. La *Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant* de 1990, qui invite les Etats signataires à un traitement particulier des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés pour le respect des principes qu'elle énonce (art. 22), leur demande de veiller à ce que " *Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure en dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* " (art. 37.b).

# La FIDH représente 141 organisations des droits de l'Homme réparties sur les 5 continents

## 141 organisations à travers le monde

<b>Afrique du Sud</b> -Human Rights Committee of South Africa	<b>Chine</b> -Human Rights in China	Defense des Droits de L'Homme	Droits Humains	des Droits des Personnes et Libertés Publiques
<b>Albanie</b> -Albanian Human Rights Group	<b>Colombie</b> -Comite Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos	<b>Guinée Bissau</b> -Liga Guineense dos Direitos do Homen	<b>Mauritanie</b> -Association Mauritanienne des Droits de L'Homme	<b>Rwanda</b> -Collectif des Ligues pour la Defense des Droits de L'Homme Au Rwanda
<b>Algérie</b> -Ligue Algerienne de Défense des Droits de L'Homme	<b>Colombie</b> -Corporacion Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo	<b>Irak (Royaume Uni)</b> -Iraqi Network for Human Rights Culture and Development	<b>Mexique</b> -Comision Mexicana de Defensa y Promocion de los Derechos Humanos	<b>Rwanda</b> -Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Defense des Droits de L'Homme
<b>Algérie</b> -Ligue Algerienne des Droits de L'Homme	<b>Colombie</b> -Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos	<b>Iran</b> -Centre des Defenseurs des Droits de L'Homme en Iran	<b>Mexique</b> -Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos	<b>Rwanda</b> -Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Defense des Droits de L'Homme
<b>Allemagne</b> -Internationale Liga fur Menschenrechte	<b>Congo Brazzaville</b> -Observatoire Congolais des Droits de L'Homme	<b>Iran (France)</b> -Ligue de Defense des Droits de L'Homme en Iran	<b>Moldavie</b> -League for the Defence of Human Rights	<b>Sénégal</b> -Organisation Nationale des Droits de L'Homme
<b>Argentine</b> -Centro de Estudios Legales y Sociales	<b>Côte d'Ivoire</b> -Ligue Ivoirienne des Droits de L'Homme	<b>Irlande</b> -Irish Council for Civil Liberties	<b>Mozambique</b> -Liga Mocanbicana Dos Direitos Humanos	<b>Sénégal</b> -Rencontre Africaine pour la Defense des Droits de L'Homme
<b>Argentine</b> -Comite de Accion Juridica	<b>Côte d'Ivoire</b> -Mouvement Ivoirien des Droits de L'Homme	<b>Irlande du Nord</b> -Committee On the Administration of Justice	<b>Nicaragua</b> -Centro Nicaraguense de Derechos Humanos	<b>Serbie et Montenegro</b> -Center for Antirwar Action - Council for Human Rights
<b>Argentine</b> -Liga Argentina por los Derechos del Hombre	<b>Croatie</b> -Civic Committee for Human Rights	<b>Israël</b> -Adalah	<b>Niger</b> -Association Nigérienne des Droits de L'Homme	<b>Soudan (Royaume Uni)</b> -Sudan Organization Against Torture
<b>Autriche</b> -Osterreichische Liga fur Menschenrechte	<b>Cuba</b> -Comision Cubana de Derechos Humanos y Reconciliacion National	<b>Israël</b> -Association for Civil Rights in Israel	<b>Nigeria</b> -Civil Liberties Organisation	<b>Soudan (Royaume Uni)</b> -Sudan Human Rights Organization
<b>Azerbaïjan</b> -Human Rights Center of Azerbaijan	<b>Ecosse</b> -Scottish Human Rights Centre	<b>Israël</b> -B'tselem	<b>Nouvelle Calédonie</b> -Ligue des Droits de L'Homme de Nouvelle Calédonie	<b>Suisse</b> -Ligue Suisse des Droits de L'Homme
<b>Bahrein</b> -Bahrain Human Rights Society	<b>Egypte</b> -Egyptian Organization for Human Rights	<b>Israël</b> -Public Committee Against Torture in Israel	<b>Ouganda</b> -Foundation for Human Rights Initiative	<b>Syrie</b> -Comite pour la Defense des Droits de L'Homme en Syrie
<b>Bangladesh</b> -Odhikar	<b>Egypte</b> -Human Rights Association for the Assistance of Prisoners	<b>Italie</b> -Liga Italiana Dei Diritti Dell'uomo	<b>Pakistan</b> -Human Rights Commission of Pakistan	<b>Tanzanie</b> -The Legal & Human Rights Centre
<b>Bélarus</b> -Human Rights Center Viasna	<b>El Salvador</b> -Comision de Derechos Humanos de El Salvador	<b>Italie</b> -Unione Forense Per la Tutela Dei Diritti Dell'uomo	<b>Palestine</b> -Palestinian Centre for Human Rights	<b>Tchad</b> -Association Tchadienne pour la Promotion et la Defense des Droits de L'Homme
<b>Belgique</b> -Ligue des Droits de L'Homme	<b>Equateur</b> -Centro de Derechos Economicos y Sociales	<b>Jordanie</b> -Jordan Society for Human Rights	<b>Palestine</b> -Al Haq	<b>Tchad</b> -Ligue Tchadienne des Droits de L'Homme
<b>Bénin</b> -Ligue pour la Defense des Droits de L'Homme Au Bénin	<b>Equateur</b> -Comision Ecumenica de Derechos Humanos	<b>Jordanie</b> -Jordan Society for Human Rights	<b>Panama</b> -Centro de Capacitacion Social	<b>Thaïlande</b> -Union for Civil Liberty
<b>Bhoutan</b> -People's Forum for Human Rights in Bhutan (Nepal)	<b>Equateur</b> -Fundacion Regional de Asesoría en Derechos Humanos	<b>Kenya</b> -Kenya Human Rights Commission	<b>Pays Bas</b> -Liga Voor de Rechten Van de Mens	<b>Togo</b> -Ligue Togolaise des Droits de L'Homme
<b>Bolivie</b> -Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia	<b>Espagne</b> -Asociacion Pro Derechos Humanos	<b>Kosovo</b> -Conseil pour la Defense des Droits de L'Homme et des Libertés	<b>Pérou</b> -Asociacion Pro Derechos Humanos	<b>Tunisie</b> -Conseil National pour Les Libertés en Tunisie
<b>Brésil</b> -Centro de Justicia Global	<b>Espagne</b> -Federacion de Asociaciones de Defensa y Promocion de los Derechos Humanos	<b>Kyrgistan</b> -Kyrgyz Committee for Human Rights	<b>Pérou</b> -Centro de Asesoría Laboral	<b>Tunisie</b> -Ligue Tunisienne des Droits de L'Homme
<b>Brésil</b> -Movimento Nacional de Direitos Humanos	<b>Espagne</b> -Federacion de Asociaciones de Defensa y Promocion de los Derechos Humanos	<b>Lettonie</b> -Latvian Human Rights Committee	<b>Philippines</b> -Philippine Alliance of Human Rights Advocates	<b>Turquie</b> -Human Rights Foundation of Turkey
<b>Burkina Faso</b> -Mouvement Burkinabe des Droits de L'Homme & des Peuples	<b>Ethiopie</b> -Ethiopian Human Rights Council	<b>Liban</b> -Association Libanaise des Droits de L'Homme	<b>Polynésie Française</b> -Ligue Polynésienne des Droits Humains	<b>Turquie</b> -Insan Haklari Demegi / Ankara
<b>Burundi</b> -Ligue Burundaise des Droits de L'Homme	<b>Ethiopie</b> -Ethiopian Human Rights Council	<b>Liban</b> -Foundation for Human and Humanitarian Rights in Lebanon	<b>Portugal</b> -Civitas	<b>Turquie</b> -Insan Haklari Demegi / Diyarbakir
<b>Cambodge</b> -Cambodian Human Rights and Development Association	<b>Finlande</b> -Finnish League for Human Rights	<b>Liban</b> -Palestinian Human Rights Organization	<b>RDC</b> -Ligue des Electeurs	<b>Union européenne</b> -FIDH AE
<b>Cambodge</b> -Ligue Cambodgienne de Défense des Droits de L'Homme	<b>France</b> -Ligue des Droits de L'Homme et du Citoyen	<b>Liberia</b> -Liberia Watch for Human Rights	<b>RDC</b> -Association Africaine des Droits de L'Homme	<b>Vietnam (France)</b> -Comite Vietnam pour la Defense des Droits de L'Homme
<b>Laos (France)</b> -Mouvement Lao pour Les Droits de L'Homme	<b>Georgie</b> -Human Rights Information and Documentation Center	<b>Libye (Suisse)</b> -Libyan League for Human Rights	<b>République de Djibouti</b> -Ligue Djiboutienne des Droits Humains	<b>Yemen</b> -Human Rights Information and Training Center
<b>Cameroun</b> -Maison des Droits de L'Homme	<b>Grèce</b> -Ligue Hellenique des Droits de L'Homme	<b>Lithuanie</b> -Lithuanian Human Rights Association	<b>République Tchèque</b> -Human Rights League	<b>Yemen</b> -Sisters' Arabic Forum for Human Rights
<b>Cameroun (France)</b> -Ligue Camerounaise des Droits de L'Homme	<b>Guatemala</b> -Centro Para la Accion Legal en Derechos Humanos	<b>Malaisie</b> -Suaram	<b>Roumanie</b> -Ligue pour la Defense des Droits de L'Homme	<b>Zimbabwe</b> -Zimbabwe Human Rights Association Zimrights
<b>Canada</b> -Ligue des Droits et des Libertés du Quebec	<b>Guatemala</b> -Comision de Derechos Humanos de Guatemala	<b>Mali</b> -Association Malienne des Droits de L'Homme	<b>Royaume-Uni</b> -Liberty	
<b>Centrafrique</b> -Ligue Centrafricaine des Droits de L'Homme	<b>Guinée</b> -Organisation Guinéenne pour la	<b>Malte</b> -Malta Association of Human Rights	<b>Russie</b> -Citizen's Watch	
<b>Chili</b> -Comite de Defensa de los Derechos del Pueblo		<b>Maroc</b> -Association Marocaine des Droits Humains	<b>Russie</b> -Moscow Research Center for Human Rights	
		<b>Maroc</b> -Organisation Marocaine des	<b>Rwanda</b> -Association pour la Defense	

**La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non-gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 141 organisations membres dans le monde entier. À ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.**

## La Lettre

est une publication de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales aux représentants des Etats et aux médias.

Elle est réalisée avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'UNESCO.

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France  
CCP Paris : 76 76 Z  
Tel : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80  
E-mail : fidh@fidh.org/Site Internet :  
http://www.fidh.org

## ABONNEMENTS - (Euros)

**La Lettre** - France - Europe : 25 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 20 Euros - Hors Europe : 30 Euros

**Les rapports** - France - Europe : 50 Euros - Etudiant - Bibliothèque : 30 Euros

Hors Europe : 60 Euros - **La Lettre** et les rapports de mission - France - Europe : 75 Euros

Etudiant - Bibliothèque : 50 Euros - Hors Europe : 90 Euros

Directeur de la publication : Sidiki Kaba

Rédacteur en Chef : Antoine Bernard

Assistante de publication : Céline Ballereau-Tetu

Auteurs du rapport : Sophie Bessis, Claire Rodier

**Imprimerie de la FIDH - Dépôt légal juin 2005 - n° 419**

**Commission paritaire N° 0904P11341**

**ISSN en cours - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N° 330 675)**

prix : 4 Euros