

# FICHE PAYS ITALIE

(2018)

Du fait de sa position géographique, l'Italie est l'un des premiers pays d'arrivée des personnes en exil sur le territoire européen depuis le début de la soi-disant « crise des réfugiés ». Les premiers centres d'identification de « l'approche hotspot » de l'Union européenne (UE) ont été mis en place en Sicile et en Grèce, et le gouvernement italien participe activement, avec l'UE, au processus d'externalisation du contrôle des frontières pour maintenir à distance les exilé·e·s souhaitant rejoindre l'Europe.

## 1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE GENERAL

### a) Situation migratoire

En 2015, le conflit syrien a poussé des millions de personnes sur les routes de l'exil, dont près d'un million a entrepris le dangereux périple vers l'Europe. Un mouvement qui s'est interrompu suite à l'arrangement UE-Turquie, ce dernier organisant la délocalisation de la gestion des mouvements migratoires vers l'UE, en échange de six milliards d'euros. En 2015, la majorité des demandeurs d'asiles en Europe fuyait la Syrie (46,7 %), l'Afghanistan (20,9 %), l'Irak (9,4 %) ou encore l'Érythrée (3,4 %)¹. De plus, 3 771 personnes sont décédées ou portées disparues en Méditerranée cette même année. Les îles grecques de Lesbos, Samos, Kos et Chios, ainsi que les côtes italiennes, sont parmi les premiers points d'arrivée des migrant·e·s qui cherchent à atteindre l'UE, et se transforment rapidement en zones de contrôle et de confinement.

Le nombre de migrant·e·s en provenance des côtes nord-africaines, principalement de la Libye, se dirigeant vers l'Italie a augmenté. Ce mouvement a amené 180 000 personnes à débarquer en Italie en 2016 après avoir traversé la Mer Méditerranée, entraînant au passage la mort de 5 022 personnes. Deux « records » historiques. Cette tendance a continué jusqu'à la moitié de l'année 2017, puis a fortement ralenti à partir de juillet. Par ailleurs, ces mouvements d'immigration vers l'Italie ne se soldent pas forcément par une présence définitive sur le territoire. À titre d'exemple, parmi les migrant·e·s qui sont arrivés sur le territoire en 2012, seulement 53,4% était encore présents au 1er janvier 2017.

Après avoir connu pendant plusieurs années des migrations liées au travail ou au regroupement familial, l'Italie a ainsi vu arriver de plus en plus de demandeurs d'asile. Alors que les permis de travail ont diminué de 41%, la croissance rapide du nombre de permis pour motifs d'asile et de protection internationale a continué et a atteint un niveau historique (77 927, soit 34% du total des permis de séjour accordés). Les individus originaires du Nigeria, du Pakistan et de la Gambie représentent 44,8% des demandeurs d'asile.

Entre janvier et décembre 2017, selon le HCR, 119 247 personnes sont arrivées par mer en Italie, soit une diminution de 34% par rapport à 2016². Les pays les plus représentés en 2017 étaient : le Nigeria (16%), la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Bangladesh, puis le Mali, l'Érythrée, le Soudan, la Tunisie, le Maroc, le Sénégal et la Gambie. La grande majorité des migrant·e·s sont des hommes (74%) avec une part importante de mineur·e·s isolé·e·s (14,5%). Les débarquements ont principalement concerné la Sicile (60%) et la Calabre (20%)³.

---

1 UNHCR, « Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain. January 2015 - March 2016 »

2 Entre janvier et juillet 2017, 83 000 personnes sont arrivées (soit 18% de plus par rapport à la même période en 2016). Entre juillet et décembre 2017, 36 000 personnes sont arrivées (soit 67% de moins par rapport à 2016).

3 LENIUS, « Quanti migranti sono arrivati nel 2017? », 13/01/2018, <https://www.lenius.it/migranti-2017/>

## b) Situation politique

Lors des élections générales de 2013, le Mouvement 5 Etoiles (M5S) créé en 2009 par Beppe Grillo et Gianroberto Casaleggio, est arrivé en troisième position, derrière la coalition de centre-gauche de Pier Luigi Bersani (secrétaire du Parti Démocratique -PD) et la coalition de centre-droit de Silvio Berlusconi. L'absence de majorité absolue pour chacun des partis a entraîné l'Italie dans une crise politique. Après la démission de Bersani, Giorgio Napolitano, réélu Président par le Parlement italien, invite Enrico Letta, vice-secrétaire du PD, à former un gouvernement. Entre-temps, en décembre 2013, Matteo Renzi est élu secrétaire du PD. Après une motion de censure contre Letta, de la part de Renzi, celui-ci devient chef du gouvernement pour environ trois ans. Matteo Renzi engage la confiance de son gouvernement lors d'un référendum sur une réforme constitutionnelle pour abolir le bicaméralisme début décembre 2016. Après la victoire du « non », Renzi démissionne et Paolo Gentiloni (PD) devient Président du Conseil.

Marco Minniti, sous-secrétaire d'Etat depuis 2013 et responsable des informations pour la sécurité de la République, devient ministre de l'Intérieur en décembre 2016 jusqu'en juin 2018. Il est à l'origine du décret-loi sur l'immigration de février 2017, qui durcit encore la législation en matière migratoire (jusqu'au décret-loi de Matteo Salvini, entré en vigueur en octobre 2018).

Parallèlement, profitant des crises politiques successives, la Ligue du Nord (parti d'extrême-droite) est entrée dans une période de transition : Matteo Salvini, leader populiste et populaire a profondément modifié le parti en créant progressivement des sections régionales dans l'ensemble de l'Italie, après avoir nationalisé l'organisation (devenue la Ligue).

Les élections législatives du 4 mars 2018 ont réveillé un climat de tension et de défiance envers les personnes étrangères. Aucune majorité gouvernementale ne s'est dégagée. Le M5S est arrivé en tête, mais a été devancé par une coalition de centre droit qui comprend le parti d'extrême-droite de la Ligue, et *Forza Italia*. Le Parti démocrate du Président du Conseil sortant Paolo Gentiloni a observé un recul conséquent<sup>4</sup>. La rhétorique anti-immigration de l'extrême-droite est très forte dans le pays. Matteo Salvini, le leader de la Ligue, est progressivement passé à un discours anti-Européen et anti-immigration, et a fait de ce parti le parti le plus nationaliste en Italie, en établissant des partenariats électoraux avec des organisations d'extrême-droite comme *Forza Nuova* (FN) ou *Casapound* (CP), qui commencent à se répandre au niveau local<sup>5</sup>. Suite à l'impasse politique, le Mouvement 5 Étoiles, dirigé par Luigi Di Maio, a accepté de former une coalition avec la Ligue de Matteo Salvini. Ce dernier est ministre de l'Intérieur depuis le 1er juin 2018.

## 2. EVOLUTION DES POLITIQUES MIGRATOIRES : LES BASES LEGALES EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE (JUSQU'AU MOIS D'OCTOBRE 2018)

Le droit d'asile est inscrit dans l'article 10 de la Constitution italienne de 1947 :

*« L'ordre juridique italien se conforme aux règles du droit international généralement reconnues. La condition juridique de l'étranger est fixée par la loi, conformément aux normes et aux traités internationaux.*

*L'étranger, auquel l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne est interdit dans son pays, a droit d'asile sur le territoire de la République, selon les conditions fixées par la loi.*

*L'extradition d'un étranger pour des délits politiques n'est pas admise. »*

En 1991, une commission centrale pour traiter les demandes d'asile et les recours a été mise en place à Rome. C'est seulement en 2002 qu'ont été créées sept commissions territoriales dans les différentes régions italiennes.

4 Le Monde, « Au lendemain des législatives, l'Italie plongée dans l'incertitude », 5/03/2018, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2018/03/05/au-lendemain-des-legislatives-en-italie-les-tractationspolitiques-s-annoncent-longues\\_5265974\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2018/03/05/au-lendemain-des-legislatives-en-italie-les-tractationspolitiques-s-annoncent-longues_5265974_3214.html)

5 Dpart, Federico Quadrelli, « The anti-immigrant rhetoric of the far-right movements in Italy and its consequences », 14/03/2018, <http://situationroom.dpart.org/index.php/blog/16-articles/italy/36-italy-s-far-right>

En 2016, l'Italie disposait de 48 organes administratifs (20 commissions et 28 sections) pour traiter les demandes d'asile. Chaque organe se compose de quatre membres, dont un président nommé par le Ministère de l'Intérieur et un représentant du HCR.

Les normes de référence en matière migratoire sont contenues dans le Texte Unique sur l'Immigration (T.U., Décret législatif 286/1998) qui se caractérise, depuis la loi Bossi-Fini (n. 189/2002) et le « Paquet sécurité » (loi n. 94/2009 « portant des dispositions en matière de sécurité publique »), par une approche strictement sécuritaire.

Depuis 2017, la législation se durcit. En février 2017, le gouvernement a adopté le décret-loi Minniti-Orlando sur les « mesures urgentes pour accélérer les procédures de protection internationale et combattre l'immigration inégale »<sup>6</sup>. Le décret vise à modifier la procédure d'examen des demandes d'asile, affaiblit le droit à la défense (entretien des demandeurs par visioconférence, réduction des possibilités 'appel avec un degré de juridiction en moins - uniquement devant la Cour de cassation) et renforce le système de détention administrative (augmentation du nombre de centres permanents pour les rapatriements CPR<sup>7</sup>, extension de la durée maximale de rétention pour les anciens détenus étrangers, nouveaux motifs de rétention).

La dernière législation en matière d'immigration est le décret-loi sur l'Immigration et la Sécurité du ministre de l'Intérieur Matteo Salvini, entré en vigueur en octobre 2018. Le décret a été converti en loi, n° 132/2018 après avoir été approuvé par le Parlement (voir procédure en annexe A).

### 3. LES POLITIQUES MIGRATOIRES EN PRATIQUE

#### a) *Le contrôle aux frontières*

##### L'approche hotspot en Italie

L'approche « hotspot » menée par l'Union européenne (UE) a été développée dans l'Agenda européen sur les migrations de la Commission européenne, en réponse à la mal nommée « crise des réfugiés ». Cette approche est généralement définie par les autorités européennes comme apportant des « solutions opérationnelles pour des situations d'urgence »<sup>8</sup>, en accélérant la procédure de demande d'asile et facilitant la mise en œuvre des expulsions, à travers la coopération du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), de Frontex, d'Europol et Eurojust. En réalité, les autorités européennes ne cessent de multiplier les dispositifs visant à verrouiller l'accès au territoire européen. Les dirigeants européens ferment leurs frontières et négligent les mesures de protection et de sauvetage des personnes en migration. Selon la société civile euro-africaine, « l'objectif de l'UE est de réduire les migrations vers l'Europe grâce au renforcement des contrôles et à la collaboration des pays d'origine et de transit »<sup>9</sup>.

Depuis le renforcement des contrôles en mer Égée et l'arrangement UE-Turquie en 2016, le passage par la Méditerranée centrale a été largement réinvesti. Et sur proposition de l'Italie, l'UE a lancé un nouveau cadre de partenariat en juin 2016, les *Migration Compacts*, avec les pays africains de départ et transit, en déclinant/s'inspirant (du) le modèle du pacte avec la Turquie<sup>10</sup>.

---

6 « Decreto Minniti-Orlando: prime riflessioni interpretative dopo l'entrata in vigore », *ASGI*, 30/06/2017, <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/decreto-minniti-orlando-prime-riflessioni-interpretative-entratavigore/>

7 Le gouvernement va créer une vingtaine de « centres permanents de rapatriement » avec une capacité totale de 1 600 places, dans lesquels les déboutés ayant épuisé leur recours seront conduits en attendant une reconnaissance de leur pays d'origine, dans «Decreto Minniti: oggi la fiducia al Senato sul DL Immigrazione», *Diritto*, 28/03/2017, <https://www.diritto.it/decreto-minniti-orlando-oggi-la-fiducia-al-senato-sul-dl-immigrazione/>

8 Claire Rodier, « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme*, 13|2017, 8/11/2017, <http://journals.openedition.org/revdh/3375>

9 « Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage », Rapport d'investigation La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, *Migreurop*, 14/12/2017, <http://www.migreurop.org/article2849.html>

10 « Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de la Valette à aujourd'hui », Document d'analyse de l'Archi – Juin 2016, *Migreurop*, 4/07/2016, <http://www.migreurop.org/article2712.html>

En février 2018, et alors même que les arrivées en Europe sont en baisse, Frontex a lancé l'opération «Themis»<sup>11</sup>, qui met fin à l'obligation de débarquer les migrants en Italie, laissant la décision du lieu de débarquement au pays effectuant le sauvetage dans la zone de sécurité la plus proche. Cette opération répond à la demande de l'Italie d'une meilleure répartition des mouvements migratoires au sein de l'espace Schengen. En réalité, Themis s'inscrit dans la continuité des politiques d'externalisation de l'UE : une sous-traitance de la gestion des frontières aux pays limitrophes par des accords multilatéraux et bilatéraux qui conduit à des violations systématiques des droits fondamentaux et des Conventions internationales.

Parallèlement, depuis 2015, les autorités italiennes – soutenues par l'UE – ont mis en œuvre l'approche *hotspot* via l'acheminement des migrants dans certains ports. Jusqu'au 13 mars 2018, cinq *hotspots* étaient opérationnels en Italie : Lampedusa, Pozallo, Trapani, Tarente et Messine. Ce dernier existe depuis septembre 2017, avec une capacité de 250 places<sup>12</sup>. En novembre 2017, la totalité de ces *hotspots* regroupaient 624 personnes, dont 574 en Sicile et 50 à Tarente<sup>13</sup>. Dans ces lieux de confinement, il s'agit de procéder à la pré-identification, l'enregistrement, et la prise d'empreintes des personnes en migration. Cependant, de nombreux acteurs de la société civile ont révélé que ces *hotspots* étaient devenus des lieux coercitifs (confinement et prise d'empreintes, y compris par la force), en dehors de tout cadre légal national<sup>14</sup>.

### Le renforcement des contrôles aux frontières nationales

Face à la soi-disant « crise migratoire », l'Italie, en septembre 2015, a temporairement rétabli les contrôles à sa frontière avec l'Autriche. Selon les accords de Schengen, les Etats membres peuvent rétablir temporairement des contrôles à leurs frontières nationales en cas de « menaces pour l'ordre public ou la sécurité »<sup>15</sup>. Ce rétablissement des contrôles aux frontières nationales, effectué par la France, l'Autriche, l'Allemagne, la Suède, le Danemark et la Norvège, aurait coûté entre 25 et 50 milliards d'euros en deux ans. Le Parlement européen, en mai 2018, a condamné ces mesures et dénoncé la défaillance du système commun d'asile, ainsi que le manque de volonté politique et de solidarité entre les Etats membres et a dénoncé l'absence de réforme du système « Dublin » sur les demandeurs d'asile que l'Italie et la Grèce demandent<sup>16</sup>.

La reprise des contrôles aux frontières nationales s'est accompagnée de violations des droits des étrangers et demandeurs d'asile, notamment entre la France et l'Italie, près de Vintimille. Plusieurs collectifs, ONG et activistes ont dénoncé les modalités de contrôle des autorités françaises et italiennes. A la suite d'une mission d'observation en janvier 2017, Amnesty International a estimé que la préfecture des Alpes-Maritimes aurait interpellé près de 35 000 personnes sur l'ensemble du département (40% de plus qu'en 2015), dont une grande majorité à la frontière franco-italienne<sup>17</sup>. Les personnes en exil se retrouvent en situation de précarité, sans accès à un hébergement ou aux services les plus élémentaires. L'ONG *Save the Children* a également dénoncé la situation des mineurs isolés et des femmes condamnées à se prostituer pour payer les passeurs. A la frontière franco-italienne, les renvois vers l'Italie se font la plupart du temps sans formalités, sans respecter les droits des personnes en exil.

---

11 « Frontex launching new operation in Central Med », *Frontex*, 31/01/2018, <http://bit.ly/2nxJ4md>

12 European Commission, « Progress report on the European Agenda on Migration », COM(2017) 669, 15/11/2017, 8.

13 Ministry of Interior, « Statistics », 24/11/2017

14 EuroMed Droits, « L'agenda européen sur la migration : une occasion manquée pour protéger les droits et sauver des vies », 19 mai 2015, <https://euromedrights.org/fr/publication/lagenda-europeensur-la-migration-une-occasion-manquee-pour-protoger-les-droits-et-sauver-des-vies/>

15 Toute l'Europe, « Schengen : la carte des contrôles aux frontières nationales », 3/08/2018, <https://www.toutteleurope.eu/actualite/schengen-la-carte-des-contrôles-aux-frontieres-nationales.html>

16 Europa Today, « I controlli alle frontiere italiane di Francia e Austria? Ci sono già costati 50 miliardi », 30/05/2018, <https://europa.today.it/attualita/controlli-frontiere-italia-francia-costi.html>

17 « Neuf personnes sur 10 interpellées auraient été réadmisses en Italie (...) au moins 30 000 mesures de non admission ont donc été prononcées en 2016 dans ce seul département, ce qui représente presque 70% de l'ensemble des mesures de refus d'entrée prononcées sur l'ensemble du territoire » Amnesty International, « Frontière franco-italienne : des contrôles aux frontières du droit », 08/02/2017, <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/frontiere-franco-italienne-des-contrôles-aux-frontieres>

### b) **Le système d'accueil italien : les différentes étapes du parcours et différents processus**

Le système d'accueil est coordonné par le Département de l'Immigration et des Libertés Civiles du Ministère de l'Intérieur (Moi) et régulé par la loi LD 142/2015. Le système est divisé en deux catégories : premier grade et second grade d'accueil (voir *Annexe B*). Selon le guide « Welcome to Italy »<sup>18</sup>, les centres de premier grade, gérés par des entités publiques locales, des municipalités ou des entités privées, sont souvent surpeuplés et les personnes sont maintenues dans des conditions déplorables. Il y a un manque global d'assistance médicale ou légale (ex. Mineo, Catane ; Bari ; Gradisca, Gorizia)<sup>19</sup>. Les centres extraordinaires d'accueil (CAS)<sup>20</sup> sont des centres d'urgence sous l'autorité des préfetures, normalement ouvert si les centres de premier accueil sont pleins. En réalité, les CAS accueillent aujourd'hui plus de 75% du nombre total de demandeurs d'asile, soit environ 150 000 personnes<sup>21</sup>.

Les centres d'accueil de deuxième grade appartiennent au *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* (SPRAR – Système de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés)<sup>22</sup>. Ils sont destinés à ceux qui font une demande de protection internationale ou qui l'ont obtenue. Cependant, dans de nombreux cas, les demandeurs d'asile qui obtiennent un statut de protection dans les CAS sont forcés de quitter leur centre d'accueil après avoir reçu la notification, à l'inverse de ceux qui sont dans le système SPRAR<sup>23</sup>.

Aujourd'hui, le SPRAR offre 25 000 places, contre 4 000 en 2012. Cependant, selon l'Institut italien d'études politiques internationales, seulement 86% des étrangers réussissent à trouver une place dans les centres d'accueil d'urgence.

En parallèle des CAS et SPRAR, le gouvernement a ré-ouvert en 2016 les centres d'identification et d'expulsion (CIE), aujourd'hui appelés Centres de Rapatriement (CPR), dans le but d'augmenter le nombre de renvois vers les pays-tiers avec qui l'Italie a signé des accords bilatéraux de réadmissions (ex Soudan, Libye, Nigeria).

Enfin, une personne qui fait une demande d'asile en Italie attendra probablement au moins deux ans avant d'obtenir une décision de première instance, et deux ans supplémentaires avant d'avoir une décision dans le cas d'un recours<sup>24</sup> (délais qui ont été un peu réduits avec la diminution du nombre d'arrivées)<sup>25</sup>.

Avec le surpeuplement des centres d'accueil en Italie, l'arrêt des débarquements en Italie et les accords de coopération en matière migratoire avec les pays tiers, ainsi que les expulsions collectives en dehors de tout cadre légal, le système d'accueil italien semble en pleine mutation.

### c) **Camps en Italie et mutation de l'approche « hotspot »**

Les hotspots, destinés à l'identification et au tri entre demandeurs d'asile et migrants dits « économiques », deviennent de véritables sas d'expulsions, dans lesquels la détention des personnes peut se prolonger. Il arrive que les centres hotspot soient confondus avec les CPR.

Les hotspots en Italie sont régulés par deux documents gouvernementaux, sans aucune valeur légale : la *Roadmap* et les Procédures Opérationnelles Standards (SOP). Selon les SOP qui encadrent le fonctionnement

18 W2EU. *GUIDA WELCOME TO ITALY* PDF. W2eu.info. <https://w2eu.info/italy.en.html>

19 Centres de premier accueil : CDA (centres d'accueil), CARA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile), CPSA (centres de premier secours et d'accueil). Voir : Nadia Francalacci. « Migranti: La Mappa Dei Centri Di Accoglienza in Italia. » *Panorama*. 03/01/2017. <https://www.panorama.it/news/cronaca/migranti-la-mappa-dei-centri-di-accoglienza-in-italia/>

20 *Gazzetta Ufficiale*. « Decreto Legislativo 18 Agosto 2015, N. 142. » *Gazzetta Ufficiale*. 2015 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

21 W2EU. *GUIDA WELCOME TO ITALY op. cit.*

22 Il s'agit d'un réseau d'autorités locales qui mettent en place et dirigent des projets d'accueil pour réfugiés et demandeurs d'asile, en coopération avec le secteur tertiaire. En Sicile (2016): 111 centres SPRAR; Centres SPRAR réguliers: 69; Centres pour mineur.e.s non accompagné.e.s: 32; Centres pour les personnes avec des problèmes de santé: 10; Nombre total de places dans le système SPRAR en Sicile: 4624 en 2016, 4734 en 2017.

23 W2EU. *GUIDA WELCOME TO ITALY op. cit.*

24 En 2017, les commissions d'asile italiennes ont pris 81 527 décisions. Elles ont accordé : 6 827 fois le statut de réfugié (8%) ; 6 880 fois la protection subsidiaire (8%) ; 20 166 fois la protection humanitaire (25%) ; 46 992 rejets en première instance (58%)

25 À la fin de l'année 2016, il y avait 105 000 demandes d'asile en attente. À la fin de 2017, le chiffre est passé à 150 000. En 2016, le délai moyen entre l'enregistrement de la demande et la décision de première instance était de 403 jours. Ensuite, le délai moyen pour obtenir une décision en appel (Tribunale Civile) était de 349 jours. Et de nouveau 373 jours pour obtenir une décision en second appel (Corte d'Appello).

des hotspots, « les migrants sans titre de séjour régulier qui n'ont pas formulé l'intention de demander une protection internationale peuvent être transférés d'un hotspot à un CIE/CPR ou être expulsés s'il y a des accords qui le prévoient ».

Depuis 2016, et selon les SOP, certains centres de premier accueil sont utilisés comme des hotspots et sont soumis à une procédure spécifique par étapes : opérations de sauvetage et débarquement, vérification sanitaire, transfert dans un hotspot, contrôles de sécurité en fonction des conditions locales, pré-identification (photographie d'identité et utilisation de bracelets d'identification), distribution d'informations sur les procédures légales actuelles en matière d'immigration et d'asile, enregistrement dans les bases de données européennes (i.e. Eurodac), contrôle médical, entretiens avec le personnel de Frontex (à différentes étapes) et transfert vers un centre d'accueil de second grade (hub régional, structures temporaires, etc.). Cependant, selon l'association « Welcome to Europe », certaines de ces étapes sont partiellement respectées, voire ignorées. Avec la loi 142/2015 et la *Roadmap* italienne 26 (septembre 2015), certains centres d'accueil de premier grade sont devenus des « hubs régionaux », des structures d'accueil dans lesquelles les exilé-e-s peuvent formuler leur demande d'asile via le formulaire C3.

D'un point de vue juridique, les hotspots italiens posent plusieurs problèmes. En premier lieu, aucune disposition légale ne définit, ni ne réglemente ces espaces ; en second lieu, chaque centre fonctionne différemment du fait de l'absence d'un cadre commun ; enfin, l'accès à ces structures, pour les chercheurs et les organisations de la société civile, est sévèrement entravé<sup>27</sup>. Les conditions de vie dans les hotspots de Lampedusa, Tarente et Pozzallo ont été dénoncées à de nombreuses reprises, notamment par Amnesty<sup>28</sup>. Aussi, comme la plupart des débarquements ont lieu loin des structures mises en place, la *Roadmap* prévoyait la mise en œuvre de cinq « hotspots mobiles » pour l'identification, la prise d'empreintes et la communication des informations légales pour ceux qui arrivent hors d'une structure hotspot préexistante. Jusqu'à maintenant, aucun « hotspot mobile » tel que décrit ci-dessus n'a été officiellement mis en place, mais le gouvernement y a fait régulièrement allusion, et certains ports ont pu fonctionner comme s'il s'agissait de hotspots mobiles, avec des opérations d'identification et de classification directement sur le quai.

D'autre part, le délai de mise en œuvre du processus européen de relocalisation participe à la surpopulation du système d'accueil italien. Selon ce plan, les nationalités éligibles sont celles pour lesquelles le taux d'octroi d'une protection internationale est de minimum 75% au niveau européen, sur la base des statistiques Eurostat mises à jour tous les trois mois<sup>29</sup>. En pratique, ce pourcentage s'applique à très peu de nationalités qui arrivent en Italie. Par ailleurs, il est notable que les hotspots sont souvent détournés de leur fonction première : à savoir enregistrer et trier les étrangers qui se présentent aux portes de l'Europe.

Le hotspot de Tarente est ainsi principalement utilisé pour identifier les citoyens étrangers déjà présents en Italie. De nombreux étrangers sont ainsi transférés de Vintimille à Tarente, la distance parcourue étant censée décourager les tentatives de transit informel vers la frontière franco-italienne. Entre mars et octobre 2016, 14 576 personnes ont transité par le hotspot : 5 048 provenant de débarquements, la majorité (9 528) provenant des transferts depuis d'autres régions de l'Italie (Vintimille, Côme, Milan). Les citoyens étrangers sont, la plupart du temps, relâchés hors du hotspot sans argent ni ticket de bus pour retourner dans leur centre d'accueil. Selon ASGI, parmi les personnes rapatriées vers Tarente, certains bénéficiaient de la protection internationale ou étaient des mineurs isolés obligés de rester dans les bus effectuant les transferts sans que soient vérifiés leurs papiers avant le départ.

---

26 Ministero Dell'Interno. *Roadmap Italiana*. PDF. ASGI, 28/09/2015  
<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>

27 Dutch Council for Refugees. «*The Implementation of the Hotspots in Italy and in Greece: A Study*». PDF. 5/12/2016.  
<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>

28 Amnesty International. «Hotspot Italy: How EU's Flagship Approach Leads to Violations of Refugee and Migrant Rights», *op. cit.*

29 European Commission. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. Sixth Report on Relocation and Resettlement*. PDF. 28/09/2016. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

À Trapani (Sicile), le hotspot fonctionne principalement comme un camp de détention pour les ressortissants tunisiens, avant leur expulsion via l'aéroport de Palerme.

À Lampedusa, malgré l'annonce de sa fermeture pour travaux, le camp n'a jamais cessé de fonctionner. Les personnes débarquées sur l'île ont ensuite été soit rapatriées directement, par exemple si d'origine tunisienne, soit transférées vers Agrigente, puis Trapani, pour être finalement réparties dans les centres d'accueil siciliens ou, pour celles et ceux qui n'ont pas déposé de demande d'asile ou originaires de pays avec lesquels l'Italie a passé des accords, détenus dans les CPR avant leur expulsion.

Dans l'ensemble des hotspots, il est impossible de sortir tant que l'identification des personnes n'a pas été faite. Selon le nombre de personnes présentes, la durée de détention peut donc se prolonger.

**d) Les accords de réadmission : la coopération facilitant les expulsions (Tunisie, Libye, Niger, Soudan)**

En ce qui concerne les renvois, l'Italie opère un « tri » basé sur une discrimination de fait par nationalité<sup>30</sup>. Les migrant·e·s expulsé·e·s d'Italie sont majoritairement tunisien·ne·s, marocain·e·s, nigérian·e·s et égyptien·ne·s, donc provenant de pays avec lesquels l'Italie a signé des accords de réadmission.

De tels renvois font partie d'une politique plus large de coopération avec les pays tiers sur l'identification et les expulsions. Même s'il n'y a pas d'accord de réadmission en soi, ces « ententes » permettent une coopération policière dont le but est de renvoyer les individus identifiés dans leur pays d'origine, s'ils n'ont pas formulé de demande d'asile<sup>31</sup>. En 2016, un Mémoire de coopération a été signé avec les autorités soudanaises. L'accord stipule que, sur demande, la police soudanaise peut collaborer dans l'identification et le rapatriement des nationaux soudanais qui n'ont pas fait de demande d'asile en Italie. De telles procédures représentent une violation claire des droits de l'Homme puisqu'elles donnent lieu à des expulsions collectives, sans examen individuel des cas.

En février 2017, un accord de coopération avec la Libye a été signé, puis progressivement renforcé dans les mois qui ont suivi. Cette collaboration a réduit considérablement le nombre de départs depuis les côtes libyennes à partir de juillet 2017. Alors même que le gouvernement Italien critique en permanence les trafiquants, il collabore activement avec des milices libyennes notoirement impliquées dans le trafic des migrant·e·s. Ces accords de collaboration sont très critiqués pour des raisons politiques, humanitaires, juridiques et économiques<sup>32</sup>. Des enquêtes ayant révélé des cas de vente aux enchères de migrant·e·s comme esclaves ont engendré indignations et critiques au niveau international de la part de nombreuses organisations de la société civile ou même de l'ONU<sup>33</sup>.

#### **4. CRIMINALISATION DE LA SOLIDARITE ET DISCRIMINATIONS**

La nouvelle coalition gouvernementale Ligue-M5S a adopté une ligne plus dure encore en matière de gestion des migrations. Le Ministre de l'Intérieur Matteo Salvini a décidé de façon unilatérale, et sans s'appuyer sur aucune base légale, de fermer les ports italiens aux bateaux de sauvetage des migrant·e·s, en commençant par l'*Aquarius* de l'ONG *SOS Méditerranée*, puis à tous les bateaux de sauvetage non-italiens incluant les bateaux militaires des opérations de l'UE et de l'OTAN. Puis, le gouvernement a décidé de fermer les ports

---

30 Voir Khlaifia et Autres vs Italy, sur les expulsions collectives sans avoir fourni les informations nécessaires et sans avoir analysé les circonstances individuelles. Asylum Law Database. ECtHR - Khlaifia and Others v. Italy (no. 16483/12), 1 September 2015. European Database of Asylum Law. 01/09/2015 <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-khlaifia-and-others-v-italy-no-1648312-1-september-2015>

31 Dutch Council for Refugees. *The Implementation of the Hotspots in Italy and in Greece: A Study*, op. cit.

32 Internazionale, « Perché l'accordo tra l'Italia e la Libia sui migranti è sotto accusa », 29/11/2017, <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/11/29/italia-libia-migranti-accordo>

33 Pour aller plus loin : ARCI, « La relation dangereuse entre migration, développement et sécurité pour externaliser les frontières en Afrique. Les cas du Soudan, du Niger et de la Tunisie », 31/08/2018.

également aux bateaux italiens<sup>34</sup>. Ce dernier accuse notamment les ONG d'encourager le trafic de migrant·e·s, et d'en être les « complices ».

Selon le HCR, la décision italienne a engendré une augmentation du nombre de victimes en mer Méditerranée : « entre janvier et septembre 2018, environ 99 500 réfugiés et migrant·e·s ont traversé la mer Méditerranée de l'Afrique du Nord et de la Turquie. (...). Du fait des risques élevés associés à la traversée de la mer Méditerranée, on estime qu'environ 1 853 réfugiés et migrant·e·s sont décédés entre janvier et septembre 2018, soit 31% de moins par rapport à 2017 sur la même période. La plupart des disparitions ont lieu entre l'Afrique du Nord et l'Italie »<sup>35</sup>.

La criminalisation des ONG de sauvetage en mer s'accompagne d'une criminalisation croissante de la solidarité en Italie. Le 1er octobre 2018, le maire de Riace, une petite ville de Calabre considérée comme un modèle d'accueil et d'intégration des migrant·e·s, a été arrêté<sup>36</sup>. Il a été accusé d'aide à l'immigration irrégulière, d'irrégularités dans l'octroi des financements pour le ramassage des ordures de son village, et il est soupçonné d'avoir organisé des mariages blancs entre les habitants de son village et des migrant·e·s pour faciliter l'obtention de titres de séjour. Élu en 2004, Domenico Lucano avait mis en place une politique d'accueil, qui a eu pour effet de relancer l'économie de la ville, ravagée par l'exode rural et la désertification. Selon le Monde, « depuis deux ans, « la préfecture de Reggio de Calabre refuse d'octroyer au village les fonds CAS, sans aucune justification, alors qu'elle [...] doit près d'un million d'euros »<sup>37</sup>.

## 5. ETAT DES MOBILISATIONS EN FAVEUR DES EXILES

En Italie, militant·e·s et activistes se mobilisent en faveur des exilé·e·s. Les mobilisations sont nombreuses et prennent différentes formes. Certaines associations se sont regroupées au sein de coalitions (ex la Coalition italienne pour les libertés civiles et les droits, CILD) et lancent de nombreux projets communs alternatifs favorisant l'accueil et l'intégration des migrant·e·s.

À titre d'exemple, le projet Welcoming Europe « Per un'Europa che accoglie » regroupe plusieurs dizaines d'organisations italiennes et a reçu plus d'un million de signatures en un an<sup>38</sup>.

Des organisations nationales, régionales et locales réalisent des visites et des enquêtes dans les centres d'accueil du territoire, rédigent ensuite des rapports sur les conditions et violations des droits observées<sup>39</sup>. D'autre part, de nombreux avocats, notamment de l'association ASGI, se mobilisent pour dénoncer les violations des droits qui ont lieu dans les hotspots et dans les centres d'accueil italiens. Un document du projet InLimine initié par CILD, IndieWatch, ASGI et ActionAid sur les SOP qui régulent les hotspots, a été publié pendant les révisions de celles-ci. Le document identifie les principales violations juridiques dans différents points de débarquement en Sicile, et notamment à Lampedusa<sup>40</sup>.

---

34 Alessandra Ziniti. "Caso Diciotti, La Farnesina Chiede L'intervento Dell'Europa per Suddividere I 177 Migranti a Bordo. Malta a Salvini; "Apri I Porti Italiani Alla Tua Nave"." *Repubblica.it*. 18/08/2018. [http://www.repubblica.it/cronaca/2018/08/18/news/dicotti\\_interviene\\_garante-204360606/](http://www.repubblica.it/cronaca/2018/08/18/news/dicotti_interviene_garante-204360606/)

35 UNHCR, "Refugees and migrants arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean)", Jan-Sept 2018, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/66580.pdf>

36 Le Monde, « En Italie, le maire « promigrants » de la ville de Riace arrêté », 3/10/2018. [https://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2018/10/03/en-italie-le-maire-de-la-ville-pro-migrants-de-riace-arrete\\_5363815\\_3214.html](https://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2018/10/03/en-italie-le-maire-de-la-ville-pro-migrants-de-riace-arrete_5363815_3214.html)

37 Le Monde, « En Italie, Salvini menace l'utopie migratoire du village de Riace », 31/08/2018. [https://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2018/08/31/en-italie-matteo-salvini-menace-l-utopie-migratoire-de-riace\\_5348508\\_3214.html](https://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2018/08/31/en-italie-matteo-salvini-menace-l-utopie-migratoire-de-riace_5348508_3214.html)

38 Welcoming Europe, <http://welcomingeurope.it/#home-slider>

39 Migrazione SCS. *I° Rapporto 2018-2019 Straordinaria Accoglienza* PDF. 2018. <https://www.inmigrazione.it/userfiles/file/Accoglienza%20Straordinaria%202018.pdf>; ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, and Servizio Centrale Dello Sprar. *Sintesi Rapporto Sulla Protezione Internazionale in Italia 2017*. PDF. Roma: Gemmagraf, 2017. <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>

40 CILD, « Gestione hotspot, diritti umani: che responsabilità per il terzo settore? », 27/07/2018. <https://cild.eu/blog/2018/07/27/hotspot-diritti-umani-terzo-settore/>

À la suite des prises de position anti-immigration du gouvernement de coalition durant l'été 2018, plusieurs manifestations ont eu lieu dans toute l'Italie pour protester contre la fermeture des ports italiens aux bateaux de sauvetage. En réponse à la criminalisation des ONG de sauvetage en Méditerranée, un collectif d'associations italiennes a lancé le projet *Mediterranea*<sup>41</sup>, un navire, le *Mare Jonio*, équipé pour les sauvetages et qui a pour mission l'observation des opérations de secours en mer et la dénonciation des violations des différentes conventions internationales. Le bateau bat pavillon italien et assure une mission essentielle de témoignage et de monitoring.

Du côté des garde-côtes italiens, il y a également eu une mobilisation, notamment lors de la mise sous séquestre du *Diciotti* au port de Catane au mois d'août 2018<sup>42</sup>. Du côté des autorités publiques, plusieurs villes se sont prononcées contre les mesures prises par le gouvernement. C'est le cas par exemple du maire de Palerme, Leoluca Orlando, ou encore du député LeU (*Libertà e Uguagli*) Erasmo Palazzotto, qui fait par ailleurs partie de l'équipage du *Mediterranea*.

---

41 *Mediterranea*, <https://mediterraneaescue.org/>

42 *Le Monde*, « Vent de fronde parmi les garde-côtes italiens contre la politique « zéro migrant » de Salvini », 23/08/2018.

## ANNEXES

### A. DÉCRET-LOI N°113, ENTRÉ EN VIGUEUR LE 5 OCTOBRE 2018

Dans les soixante jours, le décret-loi doit être approuvé par le Parlement, au risque de perdre son efficacité. Les principaux points du décret :

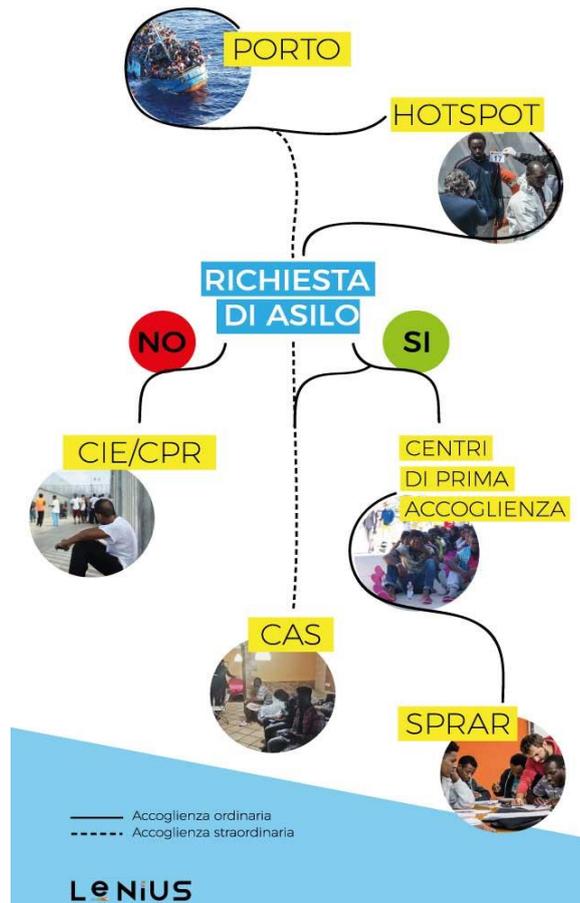
- **Abrogation du permis de séjour pour motifs humanitaires**
  - Les cas d'espèces (protection sociale, victimes de violence domestique, victime d'exploitation au travail -art. 18, 18 bis, 22 al.12, Texte Unique sur l'Immigration) sont désormais appelés « cas spéciaux ». Le titre de séjour dure 1 an et est convertible en permis de travail ou d'études.
  - Il existe désormais trois nouveaux cas d'espèces :
    - Permis de séjour pour **soins médicaux** en cas de problèmes exceptionnels de santé. Il est relâché par le préfet, d'une durée prévue par les certificats médicaux, de maximum un an, renouvelable si les problèmes persistent, mais non convertible (d-bis, art. 19 T.U.).
    - Permis de séjour pour « **catastrophe** » **exceptionnelle** qui ne permet pas un retour ou un séjour dans le pays dans des conditions de sécurité. Il est relâché par le préfet, dure 6 mois, et permet de travailler, sans la possibilité de le convertir (art. 20 bis T.U.).
    - Permis de séjour pour **actes d'une valeur civique particulière**, relâché par le préfet, sur autorisation du ministre compétent après proposition du préfet. Il dure 2 ans et est convertible en permis de travail ou d'études (art. 42 bis T.U.).
  - Les cas d'espèces prévues par l'art.32 al.3 du Décret-loi n°25 de 2008 (ex protection humanitaire reconnue par la Commission territoriale) s'appelle désormais « **protection spéciale** » et concerne les cas pour lesquels la Commission ne reconnaît pas de motifs pour la protection internationale mais retient des motifs prévus à l'art. 19 al. 1 et 1.1 du T.U., sauf dans le cas où l'éloignement vers un autre Etat qui dispose d'une protection analogue est prévu. Le titre dure 1 an, est renouvelable sur avis de la Commission, et consent une activité de travail. Il n'est pas convertible en permis de travail.
  - Lors de l'entrée en vigueur du décret :
    - Pour les titulaires d'un permis de séjour pour motifs humanitaires : à son expiration, sera relâché un permis de séjour pour protection spéciale après avis de la Commission sur l'existence des conditions prévues par l'art. 19 al.1 et 1.1.
    - Pour les procédures en cours pour lesquelles la Commission a décidé de reconnaître la protection humanitaire : sera relâché un permis de séjour avec la mention « cas spéciaux » d'une durée de 2 ans et convertible en permis de travail ou d'études.
- **Détention dans les CPR** : la durée maximum de détention passe de 90 à 180 jours.
  - Détention des demandeurs d'asiles : le décret introduit la possibilité de détention dans les « hotspots » si nécessaire, pour un délai maximum de 30 jours, afin de déterminer ou vérifier l'identité. Lorsque ce délai ne suffit pas, la détention en CPR est possible, pour maximum 180 jours.
  - L'éloignement injustifié d'un « hotspot » (et plus seulement d'un centre d'accueil) s'ajoute comme motif de suspension de la demande, ce qui veut dire que la procédure peut commencer dans le « hotspot ».
- **Modalité d'exécution des expulsions** : dans le cas d'une expulsion et d'un manque de place dans les CPR, le juge peut autoriser le séjour temporaire dans des structures externes adéquates.

- **Interdiction de retour** : l'interdiction de retour sur le territoire Schengen, UE et extra-UE, est désormais spécifiée lors d'une expulsion. Avant, une simple annotation de l'interdiction dans le système d'information Schengen était prévu.
- **Dispositions en matière de protection internationale**
  - Les obstacles à la reconnaissance de la protection internationale (rejet ou révocation) qui auparavant étaient relatifs à des condamnations définitives pour des crimes sérieux (homicide, vol aggravé, séquestration de personnes, délits en matière de stupéfiants, crimes sexuels), sont élargis aux cas de personnes condamnées définitivement pour violence sur des agents publics, coups et blessures, mutilations génitales féminines, coups et blessures graves sur des agents publics lors de manifestations sportives, vol aggravé, braquage et vol à l'arraché.
  - Motif de cessation du statut de réfugié : peut-être pris en compte tout retour dans le pays d'origine même temporaire et pas seulement le fait d'être réinstallé dans le pays d'origine.
  - Motif de cessation de la protection subsidiaire : peut être pris en compte tout retour dans le pays d'origine.
  - Le droit de séjourner pendant l'examen de la demande est exclu pour :
    - Qui présente une demande ultérieure dans le seul but de retarder ou empêcher l'exécution d'une décision qui comprendrait son éloignement imminent du territoire national ;
    - Qui manifeste la volonté de présenter une demande ultérieure à la suite d'une décision définitive qui comprend l'impossibilité de faire une demande ultérieure (ces demandes ultérieures, en procédure accélérée, peuvent s'effectuer directement à la frontière).
  - Quand le demandeur d'asile est soumis à un procès pénal pour les crimes évoqués ci-dessus et a été condamné même de manière non définitive, et que les conditions pour la détention sont remplies, le préfet de police doit le notifier immédiatement à la commission territoriale qui procède directement à l'audition et prend la décision. En cas de rejet de la protection internationale ou spéciale, le demandeur d'asile devra immédiatement quitter le territoire, même s'il présente un recours.
  - Les demandeurs d'asile ne peuvent plus s'inscrire à l'état civil.
- **Accueil dans les SPRAR** : il est prévu seulement pour les titulaires de la protection internationale, les mineurs non accompagnés, et pour les cas spéciaux et titulaires de protection spéciale s'ils n'accèdent pas aux systèmes de protection qui leur sont dédiés. Les demandeurs d'asile et titulaires de permis de séjour pour motifs humanitaires restent dans les structures d'accueil au plus tard jusqu'à l'expiration du projet d'accueil.
- **Modifications des critères de citoyenneté** : la concession de la citoyenneté avec délai d'instruction de 2 ans est abrogée ; à l'entrée en vigueur des nouvelles normes, le temps d'examen des demandes est de 4 ans, même pour les procédures en cours ; la citoyenneté des personnes naturalisées est révoquée pour les personnes condamnées dans les trois ans suivant l'émission d'une sentence définitive pour crimes de terrorisme, incluant les crimes internationaux ou de subversion de l'ordre constitutionnel, l'association subversive reconstruite, et les groupes armés.
- **Dispositions pour la création de nouveaux CPR** : possibilité de recourir à une procédure négociée sans appels d'offre pour les activités qui se déroulent dans les CPR (expulsions et détention).



## COME FUNZIONA IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

#infofenius



The reception system consists of three phases:

- **Identification**  
(hotspots, CIE)
- **First reception**  
(CPA, ex CADA, CDA...)
- **Long term reception**  
(SPRAR)
- **Extraordinary reception (CAS)**

