

JOURNÉE D'ÉTUDE

 **Barreau**
de **NANTES**

 **EDEM**
équipe droits européens et migrations



Le RÈGLEMENT



EuropeanMigrationLaw.eu

DUBLIN III

AVOCATS POUR
LA DÉFENSE
DES DROITS
DES ÉTRANGERS

& son APPLICATION



Journée d'étude organisée par
la COMMISSION «DROIT DES ÉTRANGERS» du barreau de Nantes

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

Flor TERCERO – Avocate à Toulouse

JOURNÉE D'ÉTUDE



Le RÈGLEMENT
DUBLIN III
& son APPLICATION

**Automaticité de
l'interdiction de
transfert et
évaluation de la
vulnérabilité dans
le contexte italien**

**Hésitations jurisprudentielles et
charge de la preuve :**
3 § 2 (défaillances systémiques)
17 § 1 (clause de souveraineté)
Art 3 CEsDH – Art 4 CDFUE

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS c. Belgique et Grèce 21 janvier 2011
- CJUE NS 21 décembre 2011 C-411/10 et C-493/10
- CEDH TARAKHEL c. Suisse (Italie) 4 novembre 2014
- CJUE CK 16 février 2017 C-578/16
- CJUE Jawo C-163/17 19 mars 2019

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

220. La Cour qualifie d'« inhumain » un traitement infligé « avec préméditation pendant des heures et [qui cause] soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances physiques ou mentales » (*ibidem*, § 92). Un traitement est « dégradant » s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, voire la diminue, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique (*ibidem*, § 92 ; *Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, § 52, CEDH 2002-III). Il peut suffire que la victime soit humiliée à ses propres yeux, même si elle ne l'est pas à ceux d'autrui (voir, parmi d'autres, *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 32, série A n° 26). Enfin, s'il convient de prendre en compte la question de savoir si le but était d'humilier ou de rabaisser la victime, l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive le constat de violation de l'article 3 (*Peers c. Grèce*, n° 28524/95, § 74, CEDH 2001-III).

222 De la même manière, une période de détention de six jours, dans un espace confiné, sans possibilité de promenade, sans espace de détente, en dormant sur des matelas sales et sans accès libre aux toilettes est inacceptable au regard de l'article 3 (*ibidem*, § 51).

223. La Cour note tout d'abord que les Etats situés aux frontières extérieures de l'Union européenne rencontrent actuellement des difficultés considérables pour faire face à un flux croissant de migrants et de demandeurs d'asile. Cette situation est accentuée par les transferts de candidats à l'asile par des autres Etats membres en application du règlement Dublin (paragraphe 65-82 ci-dessus). La Cour ne saurait sous-estimer le poids et la pression que cette situation fait peser sur les pays concernés, d'autant plus lourds qu'elle s'inscrit dans un contexte de crise économique. Elle est en particulier consciente des difficultés engendrées par l'accueil des migrants et demandeurs d'asile lors de leur arrivée dans les grands aéroports internationaux ainsi que par la disproportion du nombre de demandeurs d'asile par rapport aux capacités de certains de ces Etats. Toutefois, vu le caractère absolu de l'article 3, cela ne saurait exonérer un Etat de ses obligations au regard de cette disposition.

224. Dès lors, la Cour ne peut souscrire à l'argument du gouvernement grec selon lequel l'examen des griefs du requérant fondés sur l'article 3 doit tenir compte de ces circonstances difficiles.

232. La Cour ne voit aucune raison de conclure autrement du fait de la brièveté, alléguée par le Gouvernement, des périodes de détention. Elle ne saurait en effet considérer que les périodes de détention subies par le requérant, quatre jours en juin 2009 et une semaine en août 2009, étaient d'une durée insignifiante. Dans le présent contexte, la Cour doit en effet prendre en considération la vulnérabilité spécifique du requérant, inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

238. Dépourvu de moyens de subsistance, il a vécu pendant des mois, comme beaucoup d'autres candidats à l'asile afghans, dans un parc au centre d'Athènes. Il a passé ses journées à essayer de trouver à manger. Il a bénéficié à quelques occasions de l'aide matérielle des habitants et de l'Eglise. Il n'a eu accès à aucun équipement sanitaire. La nuit, il vivait dans l'angoisse permanente d'être attaqué et volé. Il soutient que la situation de précarité et de dénuement matériel et psychologique qui en a résulté a constitué un traitement contraire à l'article 3.

239. Le requérant considère être dans un état de nécessité, d'angoisse et d'incertitude tel qu'il est *de facto* acculé à quitter la Grèce et à chercher refuge ailleurs.

246. De l'avis de AIRE Centre et Amnesty International, la situation prévalant en Grèce à ce jour consiste à priver les demandeurs d'asile non seulement de tout soutien matériel de la part des autorités mais aussi du droit de subvenir à leurs besoins. Le dénuement extrême qui en résulte doit s'analyser en un traitement contraire à l'article 3 de la Convention dans la droite ligne de la jurisprudence de la Cour dans les affaires relatives à des situations de dénuement résultant de l'action illégale de l'Etat.

250. La Cour est cependant d'avis que la question à trancher en l'espèce ne se pose pas en ces termes. A la différence de l'affaire *Muslim* précitée, (§§83 et 84), **l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif et pèse sur les autorités grecques en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transpose le droit communautaire, à savoir la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (dite « directive Accueil », paragraphe 84 ci-dessus). Ce que le requérant reproche aux autorités grecques en l'espèce, c'est l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé, de par leur action ou leurs omissions délibérées, de jouir en pratique de ces droits afin de pourvoir à ses besoins essentiels.**

251. La Cour accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale (voir, *mutatis mutandis*, *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], n° 15766/03, § 147, CEDH 2010). Elle note que ce besoin d'une protection spéciale fait l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne, comme cela ressort de la Convention de Genève, du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive Accueil de l'Union européenne.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

252. Cela étant dit, la Cour doit déterminer si une situation de dénuement matériel extrême peut soulever un problème sous l'angle de l'article 3.

253. La Cour rappelle qu'elle n'a pas exclu « la possibilité que la responsabilité de l'Etat soit engagée [sous l'angle de l'article 3] par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine » (*Budina c. Russie* (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009).

254. Elle constate que la situation dans laquelle s'est trouvé le requérant est d'une particulière gravité. Il explique avoir vécu pendant des mois dans le dénuement le plus total et n'avoir pu faire face à aucun de ses besoins les plus élémentaires: se nourrir, se laver et se loger. A cela s'ajoutait l'angoisse permanente d'être attaqué et volé ainsi que l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer. C'est pour en finir avec cette situation de précarité et de dénuement matériel et psychologique qu'il a tenté à plusieurs reprises de quitter la Grèce.

255. La Cour note dans les observations du Commissaire et du HCR ainsi que dans les rapports des organisations non gouvernementales (paragraphe 160 ci-dessus) que la situation décrite par le requérant est un phénomène à grande échelle et correspond à la réalité pour un grand nombre de demandeurs d'asile présentant le même profil que le requérant. Pour cette raison, la Cour ne met pas en doute les allégations de celui-ci.

258. La Cour n'aperçoit de toute façon pas comment les autorités pouvaient ignorer ou ne pas supposer que le requérant était sans domicile en Grèce. Elle relève que, selon le Gouvernement, il y a à ce jour moins de 1 000 places dans des centres d'accueil pour faire face à l'hébergement de dizaines de milliers de demandeurs d'asile. Elle note également que, selon le HCR, il est notoire qu'un demandeur d'asile de sexe masculin et d'âge adulte n'a à peu près aucune chance de recevoir une place dans un centre d'accueil et que d'après une étude menée de février à avril 2010, tous les demandeurs d'asile « Dublin » interrogés par le HCR étaient sans-abri. Ceux-ci vivent donc en grand nombre, à l'instar du requérant, dans des parcs ou des immeubles désaffectés (paragraphe 169, 244 et 245 ci-dessus).

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

262. Enfin, la Cour note que la situation dans laquelle se trouve le requérant dure depuis son transfert en Grèce en juin 2009, qu'elle est liée à son statut de demandeur d'asile et au fait que sa demande d'asile n'a pas encore été examinée par les autorités grecques. En d'autres termes, la Cour est d'avis que ces dernières auraient pu, si elles avaient agi avec célérité dans l'examen de la demande d'asile du requérant, abréger substantiellement ses souffrances.

263. Au vu de ce qui précède et compte tenu des obligations reposant sur les autorités grecques en vertu de la directive Accueil (paragraphe 84 ci-dessus), la Cour est d'avis qu'elles n'ont pas dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles **il s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels. La Cour estime que le requérant a été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que **de telles conditions d'existence, combinées avec l'incertitude prolongée dans laquelle il est resté et l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer,** ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.**

346. La Cour est en désaccord avec le Gouvernement quand il fait valoir qu'à défaut de les avoir déclarées lors de son entretien, l'Office des étrangers (« l'OE ») ignorait, au moment où il a délivré l'ordre de quitter le territoire, les craintes du requérant en cas de transfert en Grèce.

347. Elle observe tout d'abord que de nombreux rapports et informations sont venus s'ajouter aux éléments que la Cour avait à sa disposition quand elle a adopté sa décision *K.R.S. c. Royaume-Uni* en 2008. Ces rapports et informations font état de manière concordante, sur la base d'enquêtes sur le terrain, des difficultés pratiques que pose l'application du système «Dublin» en Grèce, des défaillances de la procédure d'asile et des pratiques de refoulement, direct ou indirect, sur une base individuelle ou collective.

348. Les auteurs de ces documents sont le HCR et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, des organisations non gouvernementales internationales telles que Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl et le Conseil européen des réfugiés et exilés ainsi que des organisations non gouvernementales présentes en Grèce telles que Greek Helsinki Monitor, et la Commission nationale des droits de l'homme (paragraphe 160 ci-dessus). La Cour observe que ces documents ont été publiés à intervalles réguliers depuis 2006 et, de manière plus intensifiée, en 2008 et 2009, et que la majorité d'entre eux étaient connus au moment où l'ordre d'expulsion du requérant a été délivré.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

349. **La Cour accorde, en outre, une importance cruciale à la lettre adressée par le HCR en avril 2009 à la ministre belge compétente en matière d’immigration. Cette lettre, sur laquelle il est indiqué qu’une copie avait été envoyée à l’OE, recommandait dans des termes non équivoques la suspension des transferts vers la Grèce** (paragraphe 194-195 ci-dessus).

350. A cela s’ajoute le fait que, depuis décembre 2008, le régime européen de l’asile lui-même est entré dans une phase de réforme et que, tirant les enseignements de l’application des textes adoptés au cours de la première phase, la Commission européenne a formulé des propositions visant à renforcer substantiellement la protection des droits fondamentaux des demandeurs d’asile et à mettre en place un mécanisme de suspension provisoire des transferts au titre du règlement Dublin afin d’éviter que les demandeurs d’asile ne soient renvoyés vers des Etats membres ne pouvant leur offrir un niveau suffisant de protection de leurs droits fondamentaux (paragraphe 77-79 ci-dessus).

352. Dans ces conditions, la Cour considère que la situation générale était connue des autorités belges et estime qu’il n’y a pas lieu de faire peser toute la charge de la preuve sur le requérant. Au contraire, elle juge établi qu’**en dépit des quelques exemples d’application de la clause de souveraineté fournis par le Gouvernement, qui, au demeurant, ne concernaient pas la Grèce, l’OE appliquait systématiquement le règlement Dublin pour transférer des personnes vers la Grèce sans s’interroger sur l’opportunité d’y déroger.**

353. Le gouvernement belge soutient qu’en tout état de cause il s’était suffisamment assuré auprès des autorités grecques que le requérant ne courrait en Grèce aucun risque de traitement contraire à la Convention. A cet égard, **la Cour rappelle que l’existence de textes internes et l’acceptation de traités internationaux garantissant, en principe, le respect des droits fondamentaux ne suffisent pas, à elles seules, à assurer une protection adéquate contre le risque de mauvais traitements lorsque, comme en l’espèce, des sources fiables font état de pratiques des autorités – ou tolérées par celles-ci – manifestement contraires aux principes de la Convention** (voir, *mutatis mutandis*, *Saadi c. Italie* [GC], n° 37201/06, § 147, CEDH 2008).

354. En outre, la Cour est d’avis que les assurances diplomatiques données par la Grèce aux autorités belges ne constituaient pas une garantie suffisante. Elle relève premièrement que **l’accord de prise en charge en application du règlement Dublin** a été envoyé par les autorités grecques postérieurement à l’ordre de quitter le territoire et que ce dernier **a donc été délivré sur la seule base d’un accord tacite** des autorités grecques. Deuxièmement, elle note que le document de prise en charge est rédigé en termes stéréotypés (paragraphe 24 ci-dessus) et ne contient aucune garantie concernant le requérant individuellement.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CEDH MSS contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011

359. Le Gouvernement soutient que, devant les autorités belges, **le requérant n'a pas suffisamment individualisé** le risque de ne pas avoir accès à la procédure d'asile et d'être victime d'un refoulement par les autorités grecques. **La Cour estime cependant qu'il revenait précisément aux autorités belges, devant la situation telle que décrite ci-dessus, de ne pas se contenter de présumer que le requérant recevrait un traitement conforme aux exigences de la Convention mais au contraire de s'enquérir, au préalable, de la manière dont les autorités grecques appliquaient la législation en matière d'asile en pratique.** Ce faisant, elles auraient pu constater que les risques invoqués par le requérant étaient suffisamment réels et individualisés pour relever de l'article 3. Le fait qu'un grand nombre de demandeurs d'asile en Grèce se trouvent dans la même situation que le requérant ne fait pas obstacle au caractère individualisé du risque invoqué, dès lors qu'il s'avère suffisamment concret et probable (voir, *mutatis mutandis*, *Saadi*, précité, § 132).

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CJUE NS 21 décembre 2011 (Grèce)**

75 Le système européen commun d'asile est fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève et l'assurance que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté.

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

79 C'est précisément en raison de ce principe de confiance mutuelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement n° 343/2003 (aujourd'hui 604/2013 dit Dublin III) l'ensemble ayant pour objectif principal d'accélérer le traitement des demandes dans l'intérêt tant des demandeurs d'asile que des États participants.

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

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

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

87 S'agissant de la situation en Grèce, il est constant entre les parties ayant soumis des observations à la Cour que cet État membre était, en 2010, le point d'entrée dans l'Union de près de 90 % des migrants illégaux, si bien que la charge supportée par cet État membre en raison de cet afflux est disproportionnée par rapport à celle supportée par les autres États membres et que les autorités grecques sont dans l'incapacité matérielle d'y faire face. La République hellénique a indiqué que les États membres n'avaient pas accepté la proposition de la Commission de suspendre l'application du règlement n° 343/2003 et de le modifier en atténuant le critère de la première entrée.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- CJUE NS 2011

88 Dans une situation analogue à celles visées dans les affaires au principal, à savoir le transfert, en juin 2009, d'un demandeur d'asile vers la Grèce, État membre responsable au sens du règlement n° 343/2003, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, notamment, que le Royaume de Belgique avait violé l'article 3 de la CEDH, d'une part, en exposant le requérant aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile en Grèce dès lors que les autorités belges savaient ou devaient savoir qu'il n'avait aucune garantie de voir sa demande d'asile examinée sérieusement par les autorités grecques et, d'autre part, en exposant le requérant en pleine connaissance de cause à des conditions de détention et d'existence constitutives de traitements dégradants (Cour eur. D. H., arrêt M. S. S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, § 358, 360 et 367).

89 Le niveau d'atteinte aux droits fondamentaux décrit dans cet arrêt atteste qu'il existait en Grèce, à l'époque du transfert du requérant M. S. S., une défaillance systémique de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CEDH TARAKHEL c. Suisse 4 novembre 2014**

Contexte italien décrit § 37 à 50 : arrivée massive de réfugiés, surcharge du système, rapports HCR, ONU et Conseil de l'Europe s'inquiétant de la surcharge et des failles du système d'asile (demandeurs d'asile placés dans des CIE au lieu des CARA et SPRAR), retours Dublins ne permettant pas la reprise de la procédure asile, mais efforts des autorités italiennes pour renforcer les capacités et le personnel.

96. Dans l'arrêt *M.S.S.* (§ 250), la Cour a cependant estimé que la question à trancher dans l'affaire en question ne se posait pas en ces termes. À la différence de la situation dans l'affaire *Muslim* (précitée, §§ 83 et 84), **l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis faisait partie du droit positif** et pesait sur les autorités grecques en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transposait le droit de l'Union européenne, à savoir la directive Accueil. **Ce que le requérant reprochait aux autorités grecques dans cette affaire, c'était l'impossibilité dans laquelle il s'était trouvé, de par leur action ou leurs omissions délibérées, de jouir en pratique de ces droits afin de pourvoir à ses besoins essentiels.**

97. Dans ce même arrêt (§ 251), la Cour a accordé un poids important au statut du requérant, qui était demandeur d'asile et appartenait de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale, et a noté que ce besoin d'une protection spéciale faisait l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne, comme cela ressortait de la Convention de Genève, du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive Accueil de l'Union européenne.

98. Toujours dans *M.S.S.* (§§ 252 et 253), devant déterminer si une situation de **dénuement matériel extrême** pouvait soulever un problème sous l'angle de l'article 3, la Cour a rappelé qu'elle n'avait pas exclu « la possibilité que la responsabilité de l'État [fût] engagée [sous l'angle de l'article 3] par un traitement dans le cadre duquel un **requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine** » (*Budina c. Russie*, (déc.), n^o 45603/05, 18 juin 2009).

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CEDH TARAKHEL c. Suisse 4 novembre 2014**

105. Dans le cas d'espèce, la Cour doit donc rechercher si, au vu de la situation générale du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en Italie et de la situation particulière des requérants, il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de renvoi vers l'Italie les requérants risqueraient de subir des traitements contraires à l'article 3.

- lenteurs procédure identification (non)

- capacités d'hébergement des structures d'accueil

110. La Cour relève que les méthodes utilisées pour calculer le nombre de demandeurs d'asile privés d'hébergement en Italie sont contestées. Sans entrer dans le débat sur l'exactitude des données chiffrées disponibles, il suffit à la Cour de constater la disproportion flagrante entre le nombre de demandes d'asile présentées en 2013, qui selon le gouvernement italien s'élevaient à 14 184 au 15 juin 2013 (paragraphe 78 ci-dessus), et le nombre de places disponibles dans les structures du réseau SPRAR (9 630 places) qui, toujours selon le gouvernement italien, sont celles susceptibles d'accueillir les requérants (paragraphe 76 ci-dessus). De surcroît, considérant que le nombre de demandes indiqué ne se réfère qu'aux six premiers mois de l'année 2013, il est vraisemblable que le chiffre pour la totalité de l'année soit bien plus élevé, ce qui fragiliserait d'avantage la capacité d'accueil du système SPRAR.

- *Les conditions d'accueil dans les structures disponibles : promiscuité, insalubrité et situations de violence généralisée non démontrée*

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CEDH TARAKHEL c. Suisse 4 novembre 2014**

114. Au vu de ce qui précède, la situation actuelle de l'Italie ne saurait aucunement être comparée à la situation de la Grèce à l'époque de l'arrêt *M.S.S.*, précité, où la Cour avait relevé en particulier que les centres d'accueil disposaient de moins de 1 000 places, face à des dizaines de milliers de demandeurs d'asile, et que les conditions de dénuement le plus total décrites par le requérant étaient un phénomène de grande échelle. Force est donc de constater que l'approche dans la présente affaire ne saurait être la même que dans l'affaire *M.S.S.*

115. **Si donc la structure et la situation générale du dispositif d'accueil en Italie ne sauraient constituer en soi un obstacle à tout renvoi de demandeurs d'asile vers ce pays, les données et informations exposées ci-dessus font toutefois naître de sérieux doutes quant aux capacités actuelles du système.** Il en résulte, aux yeux de la Cour, que l'on ne saurait écarter comme dénuée de fondement l'hypothèse d'un nombre significatif de demandeurs d'asile privés d'hébergement ou hébergés dans des structures surpeuplées dans des conditions de promiscuité, voire d'insalubrité ou de violence.

Donc, pas de défaillances systémiques, mais un risque de traitement inhumain et dégradant.

Mais :

117. Aussi, de même que la situation générale des demandeurs d'asile en Italie n'est pas comparable à celle des demandeurs d'asile en Grèce, telle qu'elle a été analysée dans l'arrêt *M.S.S.* (paragraphe 114 ci-dessus), la situation particulière des requérants dans la présente affaire est différente de celle du requérant dans l'affaire *M.S.S.* : alors que les premiers ont été immédiatement pris en charge par les autorités italiennes, **le second avait été d'abord placé en détention et ensuite abandonné à son sort, sans aucun moyen de subsistance.**

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CEDH TARAKHEL c. Suisse 4 novembre 2014**

120. En l'espèce, comme la Cour l'a constaté plus haut (paragraphe 115 ci-dessus), compte tenu de la situation actuelle du système d'accueil en Italie, et bien que cette situation ne soit pas comparable à celle de la Grèce, que la Cour a examinée dans le cadre de l'affaire *M.S.S.*, **l'hypothèse qu'un nombre significatif de demandeurs d'asile renvoyés vers ce pays soient privés d'hébergement ou hébergés dans des structures surpeuplées dans des conditions de promiscuité, voire d'insalubrité ou de violence, n'est pas dénuée de fondement. Il appartient dès lors aux autorités suisses de s'assurer, auprès de leurs homologues italiennes, qu'à leur arrivée en Italie les requérants seront accueillis dans des structures et dans des conditions adaptées à l'âge des enfants, et que l'unité de la cellule familiale sera préservée.**

121. La Cour note que, selon le gouvernement italien, les familles avec enfants sont considérées comme une catégorie particulièrement vulnérable et sont normalement prises en charge au sein du réseau SPRAR. Ce système leur garantirait l'hébergement, la nourriture, l'assistance sanitaire, des cours d'italien, l'orientation vers les services sociaux, des conseils juridiques, des cours de formation professionnelle, des stages d'apprentissage et une aide dans la recherche d'un logement autonome (paragraphe 86 ci-dessus). Cela étant, dans ses observations écrites et orales, le gouvernement italien n'a pas fourni plus de précisions sur les conditions spécifiques de prise en charge des requérants. ;;en l'absence d'informations détaillées et fiables quant à la structure précise de destination, aux conditions matérielles d'hébergement et à la préservation de l'unité familiale, la Cour considère que les autorités suisses ne disposent pas d'éléments suffisants pour être assurées qu'en cas de renvoi vers l'Italie, les requérants seraient pris en charge d'une manière adaptée à l'âge des enfants

122. Il s'ensuit que, si les requérants devaient être renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CJUE CK 16 février 2017 (Slovénie Croatie)**

96 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deuxième à quatrième questions que l'article 4 de la Charte doit être interprété en ce sens que :

- même en l'absence de raisons sérieuses de croire à l'existence de défaillances systémiques dans l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, le transfert d'un demandeur d'asile dans le cadre du règlement Dublin III ne peut être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants, au sens de cet article ;
- dans des circonstances dans lesquelles le transfert d'un demandeur d'asile, présentant une affection mentale ou physique particulièrement grave, entraînerait le risque réel et avéré d'une détérioration significative et irréversible de l'état de santé de l'intéressé, ce transfert constituerait un traitement inhumain et dégradant, au sens dudit article

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

- **CJUE 19 mars 2019 Jawo C-163/17**

47 La juridiction de renvoi se réfère, notamment, au rapport de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, intitulé « Conditions d'accueil en Italie », présenté au mois d'août 2016, qui contiendrait des éléments concrets permettant de conclure que les bénéficiaires d'une protection internationale dans cet État membre encourraient le risque de vivre en marge de la société, sans domicile fixe et dans l'indigence. Selon ce rapport, le caractère insuffisamment développé du système social dudit État membre est, en ce qui concerne la population italienne, compensé par la solidarité familiale, laquelle ferait défaut en ce qui concerne les bénéficiaires d'une protection internationale. Ledit rapport ferait, en outre, état d'une quasi-absence, en Italie, de programmes d'intégration à caractère compensatoire, et, notamment, du caractère très aléatoire de l'accès aux indispensables cours de langues. Enfin, ce même rapport ferait apparaître que, compte tenu de la forte augmentation du nombre des réfugiés au cours des dernières années, les déficiences structurelles importantes du système social étatique ne peuvent être compensées par les organisations non gouvernementales et les Églises.

92 Ce seuil particulièrement élevé de gravité serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine (voir, en ce sens, Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S. S. c. Belgique et Grèce, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 252 à 263).

93 Ledit seuil ne saurait donc couvrir des situations caractérisées même par une grande précarité ou une forte dégradation des conditions de vie de la personne concernée, lorsque celles-ci n'impliquent pas un dénuement matériel extrême plaçant cette personne dans une situation d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant.

Rappel jurisprudentiel CJUE et CEDH défaillances systémiques

94 Une circonstance telle que celle évoquée par la juridiction de renvoi, selon laquelle, aux termes du rapport mentionné au point 47 du présent arrêt, les formes de solidarité familiale auxquelles ont recours les ressortissants de l'État membre normalement responsable de l'examen de la demande de protection internationale pour faire face aux insuffisances du système social dudit État membre font généralement défaut **pour les bénéficiaires** d'une protection internationale dans cet État membre, ne saurait suffire pour fonder le constat qu'un demandeur de protection internationale serait confronté, en cas de transfert vers ledit État membre, à une telle situation de dénuement matériel extrême.

95 Pour autant, il ne saurait être entièrement exclu qu'un demandeur de protection internationale puisse démontrer l'existence de **circonstances exceptionnelles qui lui sont propres** et qui impliqueraient que, en cas de transfert vers l'État membre normalement responsable du traitement de sa demande de protection internationale, il se trouverait, en raison de sa **vulnérabilité particulière**, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême répondant aux critères mentionnés aux points 91 à 93 du présent arrêt **après s'être vu octroyer le bénéfice d'une protection internationale**.

98 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question de la manière suivante :

Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que relève de son champ d'application la question de savoir si l'article 4 de la Charte s'oppose à ce qu'un demandeur de protection internationale soit transféré, en application de l'article 29 du règlement Dublin III, vers l'État membre qui, conformément à ce règlement, est normalement responsable de l'examen de sa demande de protection internationale, lorsque, **en cas d'octroi d'une telle protection** dans cet État membre, ce demandeur encourrait un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant, au sens de cet article 4, en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale dans ledit État membre.

L'article 4 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un tel transfert du demandeur de protection internationale, **à moins que la juridiction saisie d'un recours contre la décision de transfert ne constate, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, la réalité de ce risque pour ce demandeur, en raison du fait que, en cas de transfert, celui-ci se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême.**

Points à retenir

- **CJUE NS 2011 GRECE**

HCR demande de stopper les transferts

Condamnation CEDH article 3 : détention migratoire dans des conditions inhumaines, même de courte durée, obligations positives de prise en charge négligées, la personne est laissée à la rue sans aucun soutien matériel créant ainsi une angoisse qui la pousse à quitter le pays où elle se sent en danger

A part la Grèce, quelle autre pays est banni de Dublin ? La Hongrie.

Car le HCR avait exhorté les Etats de l'UE à suspendre les transferts vers ce pays en avril 2017.

La construction de murs en fil barbelé aux frontières hongroises, la création de centres d'hébergement en zones de transit et le recours à l'armée pour la surveillance des frontières y ont rendu l'accès à la procédure d'asile de plus en plus difficile.

De plus, les modifications législatives en vigueur dès juin 2015 en Hongrie ont encore empiré les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Selon les nouvelles règles, il est prévu que les demandeurs d'asile soient hébergés dans des centres fermés sis dans les zones de transit de la frontière serbo-hongroise, ou envoyés vers des zones dites de « pré-transit » en Serbie.

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

3 § 2 Règlement Dublin III

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

Sur la charge de la preuve : Grande Chambre de la CEDH dans l'arrêt F.G. contre Suède (43611/11) du 23 mars 2016 :

*126. Concernant toutefois les demandes d'asile **fondées sur un risque général bien connu, lorsque les informations sur un tel risque sont faciles à vérifier à partir d'un grand nombre de sources, les obligations découlant pour les États des articles 2 et 3 de la Convention dans les affaires d'expulsion impliquent que les autorités évaluent ce risque d'office** (voir, par exemple, Hirsi Jamaa et autres, précité, §§ 131-133, et M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], précité, § 366).*

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

15 octobre 2018 n°1802323 du Tribunal administratif de Pau

2. Il résulte, en premier lieu, des termes mêmes de ces dispositions que l'impossibilité de transférer un demandeur d'asile vers un autre État membre de l'Union résulte d'une analyse portant sur de « sérieuses raisons » de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. **Ces « sérieuses raisons » portent sur l'analyse du système d'asile de l'État membre concerné et non pas sur la preuve que le demandeur d'asile qui invoque des défaillances systémiques dans cet État membre en sera nécessairement personnellement victime** en cas de transfert effectif dans ce pays – au demeurant, une telle preuve serait, au moment de l'appréciation du juge, essentiellement théorique puisque fondée sur des événements futurs,

3. En second lieu, l'article 3 du règlement du 26 juin 2013 exige que les défaillances systémiques du système de traitement de l'asile « entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », lequel dispose que : « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Il en résulte que **le requérant doit donner des éléments permettant avec un degré suffisant de certitude qu'en cas de retour dans l'Etat membre de transfert, pèse sur lui « un risque de traitement inhumain ou dégradant »**. Il ne peut donc être exigé qu'il établisse formellement qu'il sera nécessairement soumis à un tel traitement.

4. S'agissant de la caractérisation de tels risques, il y a lieu de se référer à la directive du 26 juin 2013 ci-dessus visée, dès lors qu'elle établit des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Si certes, il ne s'agit pas de remettre en cause un système national de traitement de l'asile pour tout manquement à cette directive, il y a lieu de relever qu'au nombre de ces normes, figurent des critères se rattachant à l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, en particulier, l'accès à un logement (article 18 de la directive) et aux soins de santé (articles 17 et 19). A cet égard, il est rappelé que l'article 17 de cette directive dispose que « Les Etats membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie qui (...) protège leur santé physique et mentale ».

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

15 octobre 2018 n°1802323 du Tribunal administratif de Pau

5. Il résulte, il est vrai, de l'instruction, et notamment du rapport d'Amnesty international joint au dossier, qu'en 2017-2018, l'Italie a reçu 130.000 demandes d'asile et en a satisfait environ 40%, chiffre qui apparaît en cohérence avec celui de 36%, après intervention de la Cour nationale du droit d'asile, constaté en France en 2017 pour 100.412 demandes.

6. Néanmoins, il résulte, en premier lieu, du même rapport que les demandeurs d'asile sont dirigés vers des installations destinées au premier accueil (« **hotspots** ») vers lesquels les personnes transférées en provenance d'un autre État membre de l'Union sont, selon l'organisation suisse d'aide aux réfugiés, également dirigées dans des conditions parfois hasardeuses pouvant les exposer à l'errance sur des centaines de kilomètres.

7. En deuxième lieu, le même rapport se réfère à un rapport du comité des droits de l'homme de l'organisation des Nations Unies dont il ressort que la **détention des réfugiés est prolongée dans des conditions non maîtrisées dans ces installations de premier accueil** et qu'aucune garantie n'y existe quant aux critères d'enregistrement, certains exemples de recours excessif à la force dans les procédures d'identification, voire des renvois dans des pays où les intéressés pourraient être exposés à des violations des droits humains, étant par ailleurs signalés.

8. En troisième lieu, un rapport établi en février 2018 par l'organisation Médecins sans frontières révèle qu'environ 10.000 réfugiés et demandeurs d'asile se retrouvent exclus des dispositifs de droit commun. Il souligne aussi que des demandeurs d'asile, voire des réfugiés - en nombre certes indéterminé dans le rapport qui emploie seulement l'expression « de plus en plus de personnes » - sont conduites, en raison de lenteurs administratives et de manques de dispositifs plus pérennes, à s'installer durablement dans la précarité et à vivre dans des squats, des campements informels ou des immeubles délabrés. Il précise enfin que ces conditions ne leur permettent pas d'accéder à leurs droits notamment à la santé et qu'elles ne survivent grâce à l'action caritative tout en subissant la pression des autorités qui évacuent régulièrement leurs lieux de vie sans leur proposer de solutions de relogement.

9. Il résulte de ces considérations que M. -- donne des éléments permettant de croire sérieusement que le système italien de traitement de l'asile et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, voire des réfugiés, qu'offre ce pays peuvent désormais être regardés comme affectés de défaillances systémiques qui, portant en particulier sur le droit au logement et à la santé, l'exposent à un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

Situation post décret SALVINI 4 octobre 2018 Rapport GRETA 25 janvier 2019 :

28. Au cours de la période qui a suivi l'adoption du projet de rapport du GRETA sur l'Italie, le décret-loi n° 113/2018 sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique (dit « décret Salvini ») a été adopté par le Gouvernement italien le 4 octobre 2018. Après son adoption par le Sénat et la Chambre des députés, le 28 novembre 2018, le décret-loi a été transformé en loi.

Le décret-loi instaure aussi la **possibilité de retenir des demandeurs d'asile dans des hotspots pour une durée pouvant aller jusqu'à 30 jours**, afin d'établir leur identité et leur nationalité.

Parmi les autres mesures relatives à l'immigration figure **l'allongement de la période durant laquelle des migrants en situation irrégulière peuvent être retenus dans des centres d'identification et d'expulsion** (actuellement appelés Centri di Permanenza per il Rimpatrio, CPR) ; cette période passe de 90 à 180 jours, afin de donner davantage de temps aux autorités pour mener à terme la procédure d'expulsion.

En outre, le décret-loi Salvini du 4 octobre 2018 **supprime le système SPRAR** et le remplace par un **système de protection réservé uniquement aux bénéficiaires d'une protection internationale et subsidiaire, aux enfants étrangers non accompagnés et aux titulaires d'un permis de séjour délivré pour des raisons spéciales**.

Des préoccupations au sujet des dispositions du décret-loi ont été exprimées par de nombreuses organisations internationales et de la société civile, selon lesquelles le décret-loi rendra les demandeurs d'asile encore plus invisibles, prolongera la rétention administrative, profitera aux trafiquants et exacerbera les tensions sociales.

Selon le HCR, les nouvelles mesures, dans leur version actuelle, n'offrent pas de garanties adéquates aux personnes vulnérables, telles les victimes d'abus et de torture.

Les raisons de croire à des défaillances systémiques en Italie

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié le 7 février 2019 une lettre adressée au Premier ministre italien :

La Commissaire craint que le décret-loi relatif à la protection internationale, à l'immigration et à la sécurité publique n'ait des conséquences négatives sur les droits des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection (y compris des personnes qui se sont vu accorder une protection humanitaire), notamment sur leur accès aux structures d'accueil, aux soins, à l'éducation et à d'autres services essentiels.

Le Haut Commissariat aux Réfugiés a publié le 5 novembre 2018 une critique sur le décret « Salvini » qui indique :

Ces nouvelles dispositions, dans leur forme actuelle, **n'offrent pas de garanties suffisantes, en particulier pour les personnes vulnérables et celles ayant des besoins particuliers, telles que celles qui ont été maltraitées et torturées.**

De plus, les standards et les services offerts dans les premiers centres d'accueil doivent alors être garantis. Cela est d'autant plus vrai que ces centres hébergeront désormais tous les demandeurs d'asile (à l'exception des mineurs non accompagnés) pendant toute la durée de la procédure d'asile. Ces centres sont souvent **surdimensionnés, surpeuplés et relégués dans des zones reculées, loin des services de base. Ils sont souvent insuffisants pour répondre aux besoins réels des personnes acceptées - des personnes qui ont souvent subi des souffrances indicibles non seulement dans leur pays d'origine, mais également au cours du long et dangereux voyage en Italie.**

TA Toulouse 21 février 2019 – article 3 CEsDH et 3 CIDE

5. Si l'Italie est un membre de l'Union Européenne et partie tant à la convention relative au statut des réfugiés qu'à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, il ressort toutefois des très nombreux rapports et articles produits aux débats que les autorités italiennes se trouvent en grande difficulté pour traiter les demandes d'asile dans des conditions conformes à l'ensemble des garanties exigées par le respect du droit d'asile. Cette situation est d'ailleurs reconnue par ces autorités elles-mêmes. **Il ressort notamment du rapport en date du 12 décembre 2018 établi par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et le Danish Refugee Council, qu'aucun des treize demandeurs d'asile interrogés, pourtant vulnérables au sens de l'article 21 de la directive n°2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, n'a eu accès à des conditions d'accueil adéquates à son arrivée en Italie.** En effet, la plupart de ces demandeurs d'asile ont été contraints de vivre dans la rue et ce n'est que du fait de l'intervention de membres de l'OSAR que ces derniers ont pu effectivement accéder à un hébergement. Par ailleurs, il ressort dudit rapport que l'accès à des soins médicaux et à un conseil juridique est extrêmement limité voire, dans certain cas, inexistant. L'OSAR constate ainsi que ces défaillances sont de nature à affecter significativement l'exercice effectif par ces personnes de leur droit à demander l'asile. **Enfin, l'OSAR constate que le décret-loi n°113/2018, qui est entré en vigueur le 5 octobre 2018 et qui modifie notamment le système d'accueil des demandeurs d'asile en Italie, aura probablement pour effet de détériorer une situation déjà précaire.** Par exemple, l'accès des demandeurs d'asile au système de santé italien est conditionné par l'obtention préalable d'une carte de résident. Or, ledit décret prévoit désormais que ladite carte de résident ne sera plus délivrée aux demandeurs d'asile. Ainsi, ces derniers n'auront accès qu'aux services de santé présents dans les centres d'hébergement qui, depuis ledit décret, ne peuvent être que des centres collectifs. Ces centres collectifs ne donnent néanmoins accès qu'à des soins d'urgence, par ailleurs très limités, et ne donnent pas d'accès effectif à des soins spécialisés. Dès lors, l'OSAR constate que le décret-loi n°113/2018 précité ne peut que faire augmenter significativement le risque que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile en Italie soient méconnus.

6. Ce risque est, par ailleurs, exacerbé s'agissant des personnes faisant l'objet d'une procédure dite « Dublin ». En effet, si l'article 20 de la directive (UE) n°2013/33/UE susvisé permet de limiter ou, dans certains cas exceptionnels, de retirer, après avoir procédé à un examen au cas par cas, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile si ceux-ci abandonnent leur lieu de résidence sans en informer l'autorité étatique, il ressort du rapport du 28 janvier 2019, réalisé par l'association luxembourgeoise « Passerell » à la suite d'une mission d'observation du 10 au 18 janvier 2019, que **les autorités italiennes refusent systématiquement l'octroi des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile transférés en vertu du règlement (UE) n°604/2013 susvisé.**

TA Toulouse 21 février 2019 – l'entre deux

7. De plus, le Comité contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de l'Organisation des nations-unies (ONU) a rendu un avis le 6 décembre 2018, publié le 31 janvier 2019, produit aux débats, aux termes duquel il a estimé que l'expulsion d'un réfugié vers Italie, victime de tortures et nécessitant des soins spécialisés, constituait un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au regard des conditions matérielles d'accueil y prévalant. Dans le même sens, la commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a publié une lettre, adressée au Premier ministre italien le 31 janvier 2019, dans laquelle elle s'inquiète des conséquences pratiques du décret-loi n°113/2018 sur les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des bénéficiaires du statut de réfugié.

9. En deuxième lieu, et en revanche, il ressort des pièces du dossier que **Mme xx est mère isolée d'un enfant mineur de dix-huit mois. Elle doit donc être considérée comme une personne vulnérable.** En ce sens, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le préfet de la Haute-Garonne ait obtenu une garantie individuelle des autorités italiennes quant à la prise en charge adaptée de l'enfant de Mme xx et au maintien de la cellule familiale. Cet élément apparaît d'autant plus primordial que, ainsi qu'il a été dit au point 6, Mme xx ne pourra vraisemblablement pas bénéficier des conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Dans ces conditions, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé comme **ayant méconnu l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant.**

La vulnérabilité et la clause de souveraineté 17§1

Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement.

Jurisprudence nombreuse de CAA Lyon Nantes

La CAA de Bordeaux quant à elle, exige la preuve d'un risque personnel, même en cas de vulnérabilité avérée.

La vulnérabilité et la clause de souveraineté 17§1

La vulnérabilité est une donnée essentielle du **droit d'asile** en droit européen. La directive « accueil » en droit d'asile n°2013/33/UE établit une liste, **non exhaustive**, de critères de vulnérabilité des demandeurs d'asile :

« Dans leur droit national transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que :

les mineurs,

les mineurs non accompagnés,

les handicapés,

les personnes âgées,

les femmes enceintes,

les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs,

les victimes de la traite des êtres humains,

les personnes ayant des maladies graves,

les personnes souffrant de troubles mentaux et

les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine.» (cf. article 21).

Les victimes de la traite et les défaillances systémiques

L'Italie est une plaque tournante des réseaux de prostitution des jeunes femmes nigérianes qui sont touchées par ce fléau à 76% d'entre elles selon les analyses faites par le GRETA et par l'OIM en Italie

Le rapport du représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés du Conseil de l'Europe sur l'Italie en date du 2 mars 2017 (pièce 12) qui indique (page 12/15 avant les conclusions) :

*« La traite d'êtres humains est également une menace qui pèse sur les migrants sur leur route vers et à travers l'Italie. **Les Nigérianes sont particulièrement exposées : l'OIM part du principe que toutes les Nigérianes sont des victimes potentielles de la traite.** Le GRETA a récemment effectué une visite en Italie et a publié ses conclusions à la fin du mois de janvier. »*

Le rapport du GRETA publié le 25 janvier 2019 fait état de graves défaillances de prise en charge des victimes nigérianes de la traite et du risque accru pour les demandeurs d'asile à la suite de l'adoption du décret « Salvini » fin 2018 :

17 Selon les estimations de l'OIM, plus de 80% des Nigérianes arrivant en Italie en 2016 sont susceptibles d'être victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle en Italie ou dans d'autres pays de l'Union européenne. Dans ses Observations finales de 2017, concernant l'Italie, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est inquiété de la prévalence de la traite des femmes et des filles en Italie et de leur prostitution forcée, en particulier dans le contexte des migrations.

18. Le GRETA reconnaît les difficultés extrêmes que connaît l'Italie en raison de l'arrivée sans précédent de migrants et de réfugiés, ainsi que les efforts considérables déployés par les autorités, avec l'aide des organisations internationales et de la société civile, pour faire face aux défis que pose la crise de la protection des réfugiés. La relocalisation des demandeurs d'asile d'Italie vers d'autres pays de l'UE a été lente, exposant les adultes vulnérables et les enfants non accompagnés à l'exploitation et à la traite alors qu'ils cherchent l'aide de passeurs et tentent de collecter des fonds pour leur voyage.

19. Le GRETA observe avec une vive préoccupation qu'il existe un écart significatif entre les chiffres susmentionnés du nombre de victimes ayant bénéficié d'une assistance officielle et l'ampleur réelle du problème de la traite en Italie, en raison des difficultés à détecter et à identifier les victimes de la traite, des problèmes de collecte des données et de l'attention insuffisante accordée à la traite à des fins autres que l'exploitation sexuelle ainsi qu'à la traite interne. Les autorités reconnaissent que la présence de flux migratoires mélangés rend difficile la distinction entre migrants économiques et ceux qui sont victimes de la traite et/ou qui ont besoin de protection internationale ou humanitaire.

Les victimes de la traite et les défaillances systémiques

Le Service d'Immigration Finlandais cité par le GRETA, à la suite d'une visite en Italie, a indiqué dans un communiqué de presse publié le 23 février 2017 :

Les autorités italiennes n'ont pas nécessairement accès à des informations sur le fait qu'une victime de la traite des êtres humains dans une position vulnérable arrive de Finlande. Selon les autorités italiennes, ces informations ne sont pas nécessairement transférées dans les parties appropriées du système d'assistance en Italie via le système d'échange d'informations Dublinet du système de Dublin. Il est donc difficile de guider la victime de l'aéroport à la bonne forme d'assistance.

*Les conditions en Italie sont pires que ce que l'on pensait et les femmes n'ont pas la liberté d'influencer leur propre situation. Les réseaux de traite des femmes et des filles nigérianes sont nombreux en Italie et ont des liens avec la mafia. **Les trafiquants d'êtres humains utilisent les centres d'accueil pour accueillir leurs victimes et pour en rechercher de nouvelles.***

Les criminels peuvent retrouver une victime renvoyée en Italie dans le centre d'accueil par le biais de leurs réseaux et la victime risque à nouveau d'être victime. Le même risque n'existe pas dans les abris, mais l'accès aux abris est incohérent pour le moment.

Equally, Germany received the largest number of incoming requests in 2017, a total of 26 927, however this was only marginally more than the number received by Italy (**26 627**).

A simple ranking of the number of incoming requests puts Germany and Italy at the top. However, when combining data on the number of requests sent and the number received (based on data in Figure 2), Italy received 24 146 more requests than it sent in 2017, while Germany sent 36 399 more requests than it received. France was also a major net sender of requests, with 33 333 more requests sent than received.

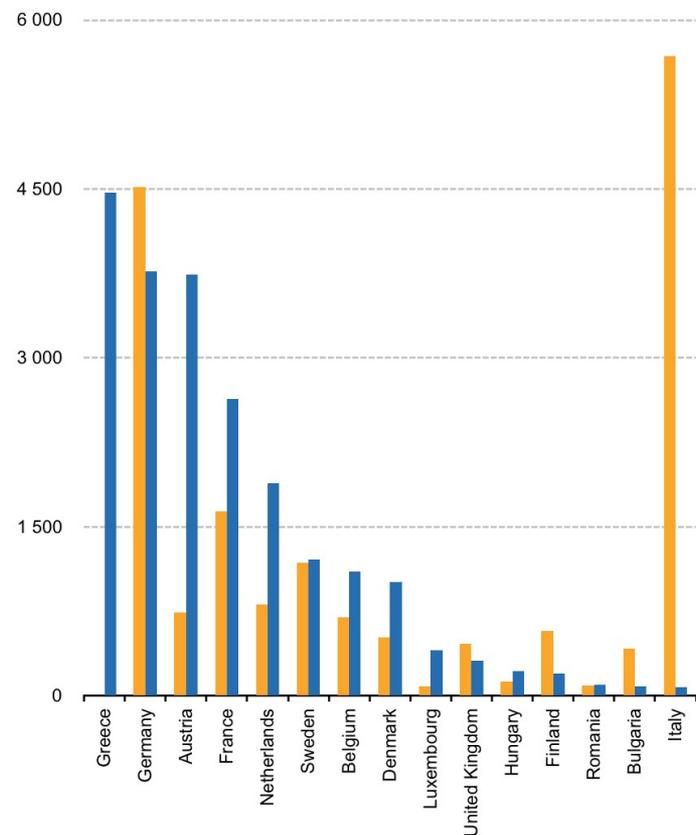
The largest numbers of incoming transfers were recorded by Italy (**5 678**) and Germany (4 519)

The largest absolute gaps between the numbers of incoming and outgoing transfers were recorded in Italy (5 603)

Dublin statistics

Figure 13: Implemented transfers, 2017
(number)

	Incoming	Outgoing	Gap
1 t EU-28	20 548	21 509	
Greece	1	4 467	-4 466
Germany	4 519	3 766	753
Austria	742	3 738	-2 996
France	1 636	2 633	-997
Netherlands	812	1 890	-1 078
Sweden	1 184	1 213	-29
Belgium	701	1 107	-406
Denmark	517	1 010	-493
Luxembourg	84	406	-322
United Kingdom	461	314	147
Hungary	129	217	-88
Finland	573	201	372
Romania	89	97	-8
Bulgaria	417	87	330
Italy	5 678	75	5 603
Slovenia	52	54	-2
Ireland	55	50	5
Portugal	242	45	197
Cyprus	7	36	-29
Slovakia	23	32	-9
Malta	63	17	46
Lithuania	237	16	221
Poland	1 375	15	1 360
Latvia	57	9	48
Croatia	249	8	241
Estonia	26	6	20
Spain	619	0	619
Switzerland	873	1 613	-740
Norway	590	316	274



Pascal BRICE : il faut sauver le droit d'asile - Libé

A ce propos, vous parlez de «néant administratif digne de Kafka». Faut-il abolir la procédure Dublin, et par quoi peut-on la remplacer ?

Oui. La Grèce a été sous une pression politique et sociale terrible, l'Italie a basculé largement à cause de ça... Il est temps d'arrêter cette folie, où on fait attendre les gens pendant des mois pour rien ! Les fonctionnaires de préfecture passent des jours sur des dossiers qui n'aboutissent pas, c'est irrationnel.

Que faire à la place ?

Les éléments sont sur la table des négociations européennes : développer des missions de protection dans des pays-tiers, comme le Tchad, le Niger, la Turquie ; construire un système de reconnaissance mutuelle sur des critères communs des décisions d'asile entre pays européens. Pour cela, il faut créer une agence européenne indépendante. Il faut aussi structurer un système de centres d'instruction de l'asile à l'arrivée en Europe.

A condition qu'on enferme pas les gens...