

Résumé en français proposé par Passerell a.s.b.l.
du rapport de l'ASGI



**« LA REVOCA DELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIDENTI ASILO » DE L'ASSOCIAZIONE
PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE**

I.	La législation nationale et la législation de l'Union en cause	1
A.	Le droit de l'Union	1
B.	Le droit et le système italiens	2
1)	Le système italien	2
2)	Le droit italien	3
II.	Les divergences entre les législations de l'Union et italienne	4
A.	Le droit italien ne prévoit qu'une seule sanction : le retrait	4
B.	Le droit italien prévoit des limitations des conséquences de la disparition du demandeur de protection internationale lorsque ce dernier est retrouvé ou se rend aux autorités	4
III.	Conclusions	5

I. La législation nationale et la législation de l'Union en cause

A. Le droit de l'Union

L'article 20 de la directive 2013/33, intitulé « *Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil* », énumère les hypothèses de limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Il est libellé comme suit :

« 1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

a) | abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue; ou

b) | ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national; ou

c) | a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.

En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa

disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5 ».

L'un des principes établis dans cette directive (et notamment à l'article 20) est celui de la **gradation de la sanction**. Il suppose l'existence de sanctions proportionnées aux faits, ce qui implique une appréciation *in concreto*. En pratique, ce principe se traduit par des mesures de réduction des conditions matérielles d'accueil et, en dernier recours, le retrait de celles-ci.

B. Le droit et le système italiens

Comme l'indique son intitulé, le **décret législatif 142/2005**, portant mise en œuvre de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ainsi que de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale)¹ est la norme de transposition en droit national de la **directive 2013/33/UE**, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale².

1) Le système italien

Selon le décret législatif 142/2015 :

- la première phase principale du système d'accueil des demandeurs de protection internationale consiste en un hébergement dans un centre de premier accueil (*centro di prima accoglienza*) ;

¹ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, disponible à l'adresse <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>. Il transpose également la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013 L 180, p. 60).

² Directive 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 (JO 2013 L 180, p. 96), disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-IT/TXT/?qid=1547907779077&uri=CELEX:32013L0033&from=FR>.

- la seconde phase consiste en un hébergement dans les structures du « système d'hébergement territorial – SPRAR » (*sistema di accoglienza territoriale – SPRAR*³) ;
- dans les cas exceptionnels, c'est-à-dire en l'absence de disponibilité dans un centre de premier accueil ou dans une structure SPRAR, le demandeur de protection internationale peut être envoyé dans un centre d'hébergement extraordinaire (*centri di accoglienza straordinari*, CAS).

2) Le droit italien

a) Les motifs de retrait

Les dispositions de transposition de l'article 20 de la directive 2013/33 clés du décret législatif 142/2015 sont les **articles 13 et 23**⁴. L'article 13 concerne l'éloignement injustifié du demandeur de protection internationale hébergé en centre de premier accueil ou en centre d'hébergement extraordinaire, tandis que l'article 23 concerne le retrait de l'hébergement du demandeur de protection internationale hébergé dans une structure SPRAR.

L'Italie a choisi de faire usage de la faculté de **sanctionner non seulement les « manquements grave au règlement des centres d'hébergement », mais aussi les « comportements particulièrement violents »**. Outre ces motifs, elle sanctionne le fait pour le demandeur de protection internationale de ne pas se présenter au centre, ou d'en partir [sous a)] ; de ne pas comparaître devant l'autorité compétente [sous b)] ; de présenter une « demande répétée » [sous c)] et de disposer de ressources économiques suffisantes [sous d)].

Les **hypothèses de retrait des conditions matérielles d'hébergement diffèrent selon que le demandeur de protection internationale est hébergé dans un centre de premier accueil/centre d'hébergement extraordinaire** (article 13 du décret législatif 142/2015) **ou dans un centre relevant du système SPRAR** (article 23 du décret législatif 142/2015).

Pour les demandeurs de protection internationale hébergés dans des **centres de premier accueil ou dans des centres d'hébergement extraordinaires**, le motif de retrait est celui de « **l'éloignement injustifié** » de la structure d'accueil (article 13 du décret législatif 142/2015).

En revanche, celui prévu pour les demandeurs de protection internationale hébergés dans des **structures du système SPRAR** reproduit en partie les dispositions de l'article 20 de la directive 2013/33, à savoir « **violation grave ou répétée des règles de la structure d'hébergement du demandeur d'asile par ce dernier, y compris des dommages aux biens mobiliers ou immobiliers, ou bien des comportements gravement violents** » (article 23 du décret législatif 142/2015).

Cela signifie qu'une mesure de retrait à l'encontre d'un demandeur de protection internationale hébergé dans un centre de premier accueil ou dans un centre d'hébergement extraordinaire ne peut pas être fondée sur l'un des cas de figure prévus à l'article 23 du décret législatif 142/2015 ; elle ne peut être fondée que sur l'article 13 du décret législatif 142/2015, sauf dans le cas d'un comportement gravement violent.

Si les violations graves et répétées des règles de la structure d'hébergement doivent se produire au sein du centre, il n'en va pas de même des « **comportements gravement violents** », qui peuvent se produire aussi bien à l'intérieur du centre qu'à l'extérieur.

³ Sistema di protezione per richiedenti asili e rifugiati.

⁴ Ce rapport se concentre sur l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif 142/2005.

b) *L'acte administratif de retrait*

L'acte de retrait doit être motivé de manière appropriée, tant en vertu du droit de l'Union qu'aux principes ordinaires du droit administratif italien. La **motivation doit être individualisée**. Pour être considérée adéquate, la motivation doit indiquer les faits et le raisonnement juridique conduisant à la sanction de retrait.

Une autre condition de validité de l'acte de retrait consiste en la **notification de l'ouverture de la procédure administrative**. Cela doit permettre d'assurer le caractère contradictoire de la procédure, nécessaire s'agissant d'une procédure de sanction reposant sur des questions factuelles.

L'acte de retrait **prend effet à compter de sa notification au demandeur de protection internationale** (article 23 du décret législatif 142/2015). Il ne saurait produire des effets rétroactifs.

II. Les divergences entre les législations de l'Union et italienne

A. Le droit italien ne prévoit qu'une seule sanction : le retrait

La première divergence entre ces deux législations est le fait que **le droit italien ne prévoit qu'une seule sanction, à savoir le retrait** de toutes les conditions matérielles d'accueil. Il ne prévoit pas de gradation de la sanction. Il ne semble pas laisser au préfet (*prefetto*), l'autorité compétente pour prendre l'acte administratif de retrait des conditions matérielles d'accueil, le pouvoir discrétionnaire de prévoir une limitation de ces conditions. Cette divergence suppose le non-respect de la directive 2013/33 par le droit italien, dans la mesure où la **législation italienne méconnaît le principe de proportionnalité de la sanction prévue dans la directive précitée ainsi que le principe de gradation de la sanction**.

La directive 2013/33 était une directive d'harmonisation minimale, les Etats membres ne peuvent que se montrer plus généraux que cette directive, et ne sauraient en aucun cas limiter les droits que cette directive confère aux demandeurs de protection internationale.

B. Le droit italien prévoit des limitations des conséquences de la disparition du demandeur de protection internationale lorsque ce dernier est retrouvé ou se rend aux autorités

La seconde divergence concerne l'hypothèse dans laquelle le demandeur de protection internationale qui s'est éloigné du centre d'hébergement est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités nationales. Dans ce cas, le droit de l'Union prévoit l'adoption d'une « *décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites* ». En revanche, **le droit italien ne prévoit aucune mesure disciplinaire pouvant se substituer à la décision de retrait** dans un tel cas. Il omet donc une partie des dispositions de la directive 2013/33.

La seule possibilité offerte par le droit italien dans un tel cas de figure est le **rétablissement des mesures matérielles d'accueil si l'éloignement du demandeur de protection internationale est dû à « un cas de force majeure, à un cas fortuit ou à d'autres motifs personnels graves »** (article 23 du décret législatif 142/2005).

Autrement dit, cette divergence méconnaît le droit de l'Union de deux façons :

- le principe de proportionnalité est méconnu en l'absence de la possibilité de réduire les services d'accueil, c'est-à-dire de limiter (et non retirer) les mesures matérielles d'accueil ;
- la législation italienne établit des conditions pour le rétablissement des mesures matérielles d'accueil, alors que la directive ne prévoit aucune limitation de ce type.

III. Conclusions

L'Italie n'a procédé qu'à une **transposition partielle et erronée de la directive 2013/33** s'agissant de transposer l'article 20.