



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/G/19
18 March 2005
CHINESE
Original: FRENCH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 14 (a)

特定群体和个人：移徙工人

2005年3月16日意大利常驻联合国日内瓦办事处代表团

致联合国人权事务高级专员办事处的普通照会

意大利常驻联合国日内瓦办事处代表团向联合国人权事务高级专员致意，并谨随照附上意大利政府对移民人权问题特别报告员加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗对意大利的访问报告(E/CN.4/2005/85/Add.3)提出的意见。^{*} 意大利常驻代表团敬请高级专员办事处将这些意见作为人权委员会的正式文件分发。

^{*} 附件不译，原文和英文照发。

Annexe



*Permanent Mission of Italy
to the International Organizations
10, Chemin de l'Impératrice
Geneva*

**OBSERVATIONS DE L'ITALIE SUR LE RAPPORT DU RAPPORTEUR
SPECIAL POUR LES DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS A LA
61ème CDH**

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Gouvernement italien souhaite remercier le Rapporteur Spécial des expressions d'appréciation pour les efforts significatifs réalisés dans le domaine des migrations, et notamment pour ce qui a trait aux activités complexes de secours en mer, accomplies quotidiennement par nos unités de la police et de la Marine, et qui ont permis de sauver des milliers de vies humaines.

Le Gouvernement italien a également pris note avec satisfaction de l'appréciation manifestée par le Rapporteur Spécial à l'égard des aspects suivants : législation nationale en vigueur en matière de protection des victimes de la traite ; action lancée au niveau international afin d'établir un dialogue avec les pays d'origine et de transit des migrants ; dispositions qui ont récemment permis de régulariser un grand nombre de ressortissants étrangers. Il convient de préciser sur ce dernier point qu'il s'est agi d'une mesure ad hoc, non renouvelable à l'avenir.

Le Gouvernement italien remercie également le Rapporteur Spécial d'avoir signalé un certain nombre de questions, dont il a pris note, qui à son avis présentent des aspects critiques .

Le Gouvernement italien souhaite toutefois faire une remarque à caractère général, qu'il estime indispensable en vue d'avoir une perception et une évaluation correctes de la réalité italienne.

L'Italie, qui était un Pays de forte émigration, est devenue en l'espace de quelques années, un pays d'immigration. Confrontée à un phénomène nouveau, qui ne cesse de se développer et qui

soulève des questions extrêmement complexes, à partir de 1990 l'Italie s'est dotée d'une législation spécifique en matière d'immigration, qui a été modifiée à la fin de la décennie et, finalement, en 2002.

Il s'agit d'une législation avancée, particulièrement attentive aux aspects de l'intégration et de l'accueil, qui accorde la pleine protection aux droits des migrants, y compris ceux qui travaillent en Italie, qui bénéficient des mêmes conditions prévues pour les citoyens italiens.

Cette législation a également mis l'accent sur les activités de prévention et de lutte contre le phénomène croissant de l'immigration clandestine, en vue de contrecarrer les organisations criminelles qui tirent profit des trafics illicites et de l'exploitation des migrants.

Le Gouvernement italien ne partage donc pas les observations du Rapporteur Spécial au sujet de la Loi 189/2002 et ne saurait accepter les affirmations – qui ne reposent d'ailleurs sur aucune motivation – selon lesquelles ces dispositions «entraîneraient de sévères restrictions aux droits des migrants (point 79) » ou qu'elles «pourraient ne pas satisfaire aux normes internationales en matière de protection des droits de l'homme » (point 93) .

Dans ce cadre, le Gouvernement italien tient à souligner que la loi 189/2002 a, au contraire, placé l'emploi au cœur du système migratoire, l'entrée et la permanence des étrangers en Italie étant autorisées dans le cadre d'une activité de travail. L'objectif est donc d'intégrer les étrangers au monde du travail et à la société italienne.

Le Gouvernement italien tient en outre à ajouter que c'est justement la pleine application de la Loi 189/2002, avec l'entrée en vigueur des règlements y afférents, qui permet de résoudre un certain nombre de problèmes signalés par le Rapporteur Spécial.

CONSIDERATIONS SPECIFIQUES

point 12

Le Règlement d'application de la loi 189/2002 a été approuvé et est entré en vigueur le 25 février 2005 (D.P.R. 334 du 18 octobre 2004). La Loi 271 date du 12 novembre 2004. Celle-ci apporte des modifications législatives, visant à modifier la formulation des articles 13 et 14 du T.U. en exécution des jugements d'illégitimité constitutionnelle n°222 et n°223 de juillet 2004.

point 23

Le Rapport cite l'expulsion des étrangers surpris dans les aéroports avec des faux papiers, alors que dans ce cas on prévoit le refoulement, qui aux termes de l'art.2, alinéa7 du T.U. sur

l'immigration n'entraîne aucune obligation d'informer les autorités consulaires du pays d'origine de l'étranger.

point 26

Le Décret du Président du Conseil du 16 octobre 2004 a autorisé l'entrée de 16 000 travailleurs supplémentaires provenant des 8 pays de nouvelle adhésion.

point 27

A' la ligne 7, il convient de préciser que l'employeur ne demande pas de visa, mais un permis de travail.

point 34

A' la première ligne, il convient d'utiliser la phrase "en séjour irrégulier dans le territoire national" plutôt que "dans une situation administrative irrégulière".

point 36

Quant aux remarques attribuées aux syndicats et aux ONG, il faut préciser que la flexibilité des rapports de travail ne doit pas être interprétée comme une précarisation accrue de l'emploi ou une réduction des protections prévues pour les travailleurs. Il apparaît donc imprécis de mentionner les difficultés rencontrées par les travailleurs migrants pour garder un rapport de travail stable comme étant le produit de la réforme du marché du travail.

point 38

En matière de délais de délivrance et renouvellement des permis de séjour, des solutions opérationnelles sont à l'étude en vue de réduire les délais de cette procédure.

point 42

Il convient de préciser que l'accès aux Universités italiennes est assuré à tous les étrangers résidant à l'étranger, titulaires du certificat d'études prévu et disposant des moyens nécessaires à pourvoir à leur entretien, aux conditions fixées à échéance annuelle par le Ministère de l'éducation, de l'université et de la recherche et par le Ministère des affaires étrangères. L'accès aux Universités est assuré aux mêmes conditions que celles prévues pour les citoyens italiens aux étrangers qui sont déjà en Italie:

- a) Pour des raisons de travail subordonné, indépendant, raisons familiales, religieuses, asile politique et protection humanitaire;
- b) Aux étrangers qui sont en Italie depuis au moins un an et qui sont titulaires du titre d'études secondaires obtenu en Italie;
- c) Ainsi qu'aux étrangers, indépendamment de leur résidence, titulaires de titres d'études secondaires délivrés par des écoles italiennes à l'étranger ou des écoles étrangères en Italie.

point 46

Au point *b*), il convient de préciser que les enfants âgés de moins de 18 ans (ainsi que le conjoint) sont automatiquement considérés “pris en charge” par l’auteur de la demande de regroupement familial.

point 47

Le terme “détention” utilisé dans le titre du chapitre “D” est inapte à définir correctement les cas d’espèce, différents, décrits aux points suivants (47 – 65).

point 53

Quant aux remarques formulées par le Rapporteur sur l’absence de ressortissants extra-communautaires dans le Centre de Lampedusa au moment de sa visite, il convient de préciser que cette structure est chargée de prêter des “activités de premier secours et d’assistance” (art.23 du DPR 394/1994) aux ressortissants extra-communautaires qui débarquent sur l’île et qu’elle est donc pleinement opérationnelle uniquement dans les quelques heures qui passent du moment de l’arrivée des clandestins sur l’île au moment de leur transfert, par mer ou par avion, vers d’autres centres, en Sicile ou sur le continent. Il est évident que ces activités de secours immédiat et de tri visent à éviter des situations de surpeuplement pour les utilisateurs de cette structure, qui entraîneraient un malaise évident pour les individus, et à assurer aux habitants de Lampedusa un déroulement régulier de leurs activités quotidiennes.

point 54

Pour ce qui est des critiques formulées par le Rapport au sujet de l’emplacement de l’actuel CPT de Lampeduse, le Département compétent du Ministère de l’intérieur s’est employé avec détermination pour repérer un nouveau siège pour le Centre, étant pleinement conscient des difficultés logistiques du siège actuel.

Cette activité, effectuée dans le respect des prérogatives des Autorités locales, s’est toutefois heurtée dans ce cas, comme d’ailleurs dans d’autres situations analogues, à d’importantes difficultés de nature sociale et politique, qui ont aussi empêché la réalisation d’un nouveau centre à Poggio Monaco, malgré le fait qu’un contrat avait été conclu avec la société adjudicataire qui avait déjà entamé les travaux de préparation des structures manufacturées. A ce stade, les procédures administratives avec le Ministère de la défense entrent dans la phase finale pour l’acquisition de la zone où siège la caserne de l’Armée « Adorno », afin d’y réaliser une structure plus appropriée du point de vue logistique et avec une capacité d’accueil supérieure, la structure actuelle étant destinée à être abandonnée.

point 57

En ce qui concerne le thème de la reconduction de la convention avec l’association « Médecins sans frontières » pour l’assistance sanitaire dans le Centre de Lampeduse, il convient de préciser que la convention stipulée entre la Préfecture de Agrigento, compétente au niveau territorial, et la Confrérie des Miséricordes d’Italie pour la gestion du Centre de Lampeduse prévoit déjà le service d’assistance sanitaire fourni aux utilisateurs du centre effectué par des professionnels et par le biais d’équipements médicaux appropriés. Toutefois, en vue d’assurer une assistance sanitaire plus efficace aux clandestins qui débarquent sur les côtes siciliennes, le Département

compétent du Ministère de l'intérieur a encouragé la conclusion d'un protocole d'entente entre le Préfet de Agrigento, la Confrérie des Miséricordes d'Italie et l'Association « Médecins sans Frontières », afin de coordonner de manière efficace et synergique les secours sanitaires prêtés dans la phase critique des débarquements sur la terre ferme.

point 60

Pour ce qui est de la création des Centres d'identification, le Règlement d'application a été publié et les procédures d'activation de ces structures sont en cours. Il convient de préciser que le règlement prévoit, pour la mise en place des centres, l'adoption d'un décret du Ministre de l'intérieur, qui fait suite à l'acquisition de l'avis de la Région concernée et de la Conférence unifiée Etat-Régions-Communes.

La référence dans le Rapport au centre de "Salinagrande" est probablement le fruit d'un malentendu terminologique. La structure de Trapani est un centre d'assistance et de secours créé aux termes de la loi 563/1995, qui autorise le Ministère de l'intérieur à prêter l'assistance aux étrangers en situation précaire qui ont atteint le pays, ou qui ont été identifiés dans le territoire national en position irrégulière, « le temps strictement nécessaire à leur expulsion ou identification ». Ceci explique donc le contenu du point 61 successif pour ce qui est de la présence dans cette structure d'immigrés irréguliers et de demandeurs d'asile.

point 66

L'autorisation est accordée pour des raisons de protection sociale et compte tenu également de l'importance de la collaboration prêtée par l'étranger pour lutter contre l'organisation criminelle et pour identifier ou appréhender les responsables.

point 72

L'examen des demandes d'asile relève actuellement de la "Commission Centrale pour la reconnaissance du statut de réfugié".

La Loi 189/2002 confie cette tâche aux Commissions territoriales, alors que la Commission Nationale pour le Droit d'Asile est responsable principalement des fonctions de coordination et d'orientation. Un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés participe à titre de membre à part entière, avec droit de vote, aux travaux des Commissions territoriales.

La réforme vise également à accélérer les procédures d'examen et de décision des demandes de reconnaissance du statut de réfugié, aux termes de la Convention de Genève. Ce système entrera en fonction à partir du 21 avril 2005.

La recommandation adressée à la préfecture de police en vue de l'octroi de ladite protection humanitaire est indépendante du dépôt d'un recours contre une décision négative sur l'attribution du statut de réfugié.

point 78

Ce point semble contredire le contenu du point 76. Ce dernier indique correctement que le mineur non accompagné, italien ou étranger, est soumis à la protection établie par le Tribunal des Mineurs et à l'assistance des administrations locales. Le point 78 cite les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, dont la demande a été refusée, présents dans les bâtiments de la gare Tiburtina. A cet égard il convient de préciser que les mineurs non accompagnés, même dans le cas de demandeurs d'asile dont la demande ait été refusée, ne peuvent pas être expulsés et restent soumis à la discipline spéciale dont au point 76. (assistance par la collectivité locale). La situation décrite au point 78 concerne probablement des mineurs qui auraient quitté de manière abusive les structures dans lesquelles ils étaient assistés suite à une disposition du Tribunal des mineurs.

CONSIDERATIONS SUR LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS

point 79

Il est fait renvoi aux considérations générales ci-dessus.

point 80

Nous ne saurions partager l'affirmation qui reconnaît dans l'économie souterraine la cause principale de l'immigration irrégulière, en attribuant ainsi la responsabilité de ce phénomène au pays de destination. A cet égard, il convient de signaler qu'au cours des dernières années le Gouvernement italien a lancé une ferme politique de lutte contre le travail au noir. La régularisation prévue par la loi 189/2002 avait comme objectif de faire sortir les travailleurs étrangers des situations d'irrégularité.

Il convient d'ajouter que la réforme des inspections du travail visées par le Décret législatif du 23 avril 2004, n° 124, a réorganisé et renforcé l'activité de vigilance, en mettant l'accent notamment sur les initiatives de lutte contre le travail irrégulier. Une Commission Centrale de coordination est chargée d'identifier les orientations et les objectifs stratégiques, ainsi que les priorités des interventions d'inspection de tous les organes engagés dans le territoire dans les actions de lutte contre le travail clandestin. En particulier, le Ministère du travail et des politiques sociales, à côté de l'activité ordinaire menée par ses bureaux au niveau territorial avec d'autres institutions et entités compétentes en la matière, a récemment créé une direction Générale spéciale avec des fonctions de coordination des activités d'inspection dans l'ensemble du territoire national. Dans ce cadre, il est prévu de créer un groupe d'experts du Ministère du Travail, de l'Inps, de l'Inail, qui agiront sur le territoire national avec un critère opérationnel unique dans le cadre de l'action de prévention et de promotion du respect des dispositions de la législation sociale et du travail.

Il convient en outre de souligner que les caractéristiques et la taille du phénomène migratoire en Italie sont profondément influencées, et le Rapport en fait état, par la position géographique, qui expose le pays aux flux provenant de l'ensemble du bassin de la Méditerranée, ainsi que par son appartenance à l'Union européenne et à l'espace de Schengen.

point 81

Nous prenons note avec satisfaction de l'appréciation exprimée par le Rapporteur Spécial à l'égard des efforts réalisés par le Gouvernement italien pour resserrer les liens avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires.

A cet égard, il convient de préciser ce qui suit. D'une part, le grand nombre d'accords bilatéraux de réadmission (29) conclus par l'Italie permettent de procéder au rapatriement des étrangers surpris dans le territoire en situation irrégulière sur la base des ententes avec les pays d'origine. De l'autre, les accords bilatéraux en matière d'emploi, conclus ou en cours de négociation, avec différents pays d'origine des flux migratoires (Moldavie, Roumanie, Maroc, Egypte), ainsi que les projets pilote de sélection et formation à l'étranger promus par le Ministère du Travail (Tunisie, Sri Lanka, Moldavie), poursuivent l'objectif d'entamer des pratiques de collaboration avec les autorités des pays d'origine, susceptibles d'expérimenter des mécanismes de rencontre de l'offre et de la demande d'emploi, d'améliorer la connaissance réciproque des besoins et des profils professionnels disponibles, de renforcer les voies légales d'accès en Italie. La collaboration avec les pays d'origine des flux migratoires constitue un outil fondamental aussi bien en vue de qualifier et adapter aux exigences du marché du travail italien la main d'œuvre étrangère prête à émigrer que pour lutter contre l'immigration irrégulière.

point 82

Comme déjà signalé auparavant, des solutions opérationnelles sont à l'étude pour réduire les délais de la procédure de délivrance et de renouvellement des permis de séjour.

point 83

Les considérations faites au sujet du point 36 s'appliquent également à l'affirmation selon laquelle il manquerait «la coordination entre les politiques de l'emploi qui visent à réduire les contrats à temps indéterminé et la politique actuelle en matière de travailleurs migrants, qui demande au travailleur de prouver qu'il exerce une activité de travail stable ». La flexibilité des rapports de travail ne doit pas être confondue avec une plus grande précarité de ceux-ci ni avec une diminution de la protection prévue pour les travailleurs. Il apparaît donc inopportun de citer les difficultés rencontrées par les travailleurs migrants pour établir ou maintenir un rapport de travail stable suite à la réforme du marché du travail.

La plupart des travailleurs étrangers présents en Italie travaillent comme employés de maison ou assistants personnels, ou trouvent un emploi dans les secteurs de l'industrie, du tourisme, de l'agriculture, du bâtiment.

Dans ces secteurs, l'entrée dans le marché du travail italien se fait sur la base d'un contrat à temps déterminé ou indéterminé, conclu aux termes de la loi et de la convention collective de référence, la même qui s'applique aux travailleurs italiens ; les différentes typologies de travail flexible et occasionnel prévues par la récente législation en matière de marché du travail ne sont donc pas très fréquentes dans les principaux secteurs d'emploi des étrangers ; celles-ci visent d'ailleurs à assurer et promouvoir un emploi régulier et non précaire et à fournir les protections effectives pour accroître rapidement le nombre de personnes qui travaillent régulièrement.

Parmi les nouvelles formes et typologies de rapports de travail, avec les garanties prévues par la loi, quelques unes peuvent s'adapter à la réalité des travailleurs migrants et pourraient réduire la marge d'incertitude liée à l'emploi stable et au renouvellement du permis de séjour.

A cet égard, il convient de mentionner le travail occasionnel et accessoire, visé par les articles 70 à 74 du décret législatif 276/2003, qui s'applique précisément, entre autre, aux travailleurs extra-communautaires titulaires d'un permis de séjour régulier, dans les six mois qui suivent la perte d'un emploi pour :

- petits travaux ménagers de nature extraordinaire, y compris l'assistance au domicile des enfants et des personnes âgées, malades ou handicapées
- enseignement privé supplémentaire
- petits travaux de jardinage, nettoyage et entretien de bâtiments et de monuments
- réalisation de manifestations sociales, sportives, culturelles et charitables
- collaboration avec des organismes publics et des associations de bénévolat pour la réalisation d'actions de solidarité ou d'urgence, dans le cadre par exemple de calamités ou d'événements naturels imprévus.

points 84 et 85

Il est fait renvoi aux considérations générales ci-dessus

point 86

Pour ce qui est des remarques formulées dans le Rapport sur la nature privée de la gestion des Centres d'accueil temporaire, il convient de préciser que le recours aux négociations privées pour la conclusion des conventions avec les Entités chargées de la gestion des Centres d'accueil temporaire est expressément prévu par les Ordonnances de Protection Civile relatives aux dispositions adoptées pour lutter contre l'urgence de l'immigration étrangère en Italie. Le Département du Ministère de l'intérieur compétent en la matière a en outre élaboré des « Lignes Directrices » spéciales, approuvées par une Directive du Ministre le 8 janvier 2003, qui énoncent les critères et les principes de gestion incontournables qui doivent être appliqués par toutes les structures situées dans le territoire italien destinées à garder ou accueillir les ressortissants extra-communautaires. Cette législation poursuit l'objectif d'assurer la plus grande transparence et objectivité dans l'attribution des fonctions de gestion aux Organismes, Onlus, Associations qui font état de qualités professionnelles affirmées, d'une vocation statutaire et d'une expérience dans le domaine de l'assistance sociale aux sujets les plus démunis. L'adoption de ces lignes permet, en outre, d'identifier des paramètres homogènes pour l'ensemble du territoire national, pouvant être vérifiés de manière objective, applicables aux services prêtés aux étrangers, en vue d'uniformiser vers le haut la qualité des prestations fournies.

Quant à l'affirmation contenue dans le Rapport selon laquelle les Centres d'accueil temporaire ne sont pas fonctionnels aux politiques de lutte contre l'immigration clandestine, il convient de préciser ce qui suit. Ces structures ont été prévues par l'article 14 du T.U. n° 286/98 des lois sur l'immigration, modifié par l'art. 13 de la loi n° 189/2002, avec l'objectif spécifique de retenir le sujet frappé par une mesure d'expulsion, jusqu'à l'accomplissement des formalités bureaucratiques et à la vérification de sa position juridique, dans une structure spéciale, dans le respect de tous les droits fondamentaux de la personne (à l'exception, naturellement, du droit de sortir) en empêchant toutefois qu'il circule, comme par le passé, dans le territoire national, avec

de graves dangers pour l'ordre et la sécurité publique. Cet outil législatif a été en outre jugé conforme aux dispositions constitutionnelles de la Cour Suprême avec le jugement n° 105 de 2001 et il a été implicitement réaffirmé dans les récents jugements n° 222 et 223 du 15 juillet 2004.

point 87

Il est fait renvoi aux considérations du point 54 pour ce qui est du Centre de Lampeduse.

point 88

Pour les délais de la procédure de traitement des demandes de reconnaissance du statut de réfugié, il est fait renvoi aux considérations du point 72.

point 90

Il est fait renvoi aux considérations générales ci-dessus.

point 93

Il est fait renvoi aux considérations générales ci-dessus.

point 97

L'aboutissement du cadre réglementaire de la loi 189/2002, avec l'approbation du règlement d'application y afférent, permettra, outre la mise en place effective de plusieurs instituts prévus par la loi dont le droit de préemption lié à la formation à l'étranger cité au point 32 du Rapport, le passage à la programmation ordinaire des quotas d'entrée pour des raisons de travail. Il convient toutefois de souligner que la nature transitoire de la programmation des dernières années ne veut pas dire qu'on n'ait pas pris en compte les données relatives aux besoins du marché du travail. Pour l'année 2005, deux décrets du Président du Conseil des ministres ont autorisé l'entrée de 79 500 ressortissants extra-communautaires et de 79 500 ressortissants des pays de nouvelle adhésion.

point 103

Le règlement d'application de la loi 189/2002 a été publié au Journal Officiel du 10 février 2005 et est entré en vigueur le 25 février 2005.

point 106

Pour ce qui est des remarques sur l'accès limité aux mesures alternatives à la prison (semi-liberté et période de garde), il convient de préciser que ceci est dû au fait que la plupart des détenus extra-communautaires sont des immigrés irréguliers. Cette situation empêche en effet la Magistrature de surveillance d'octroyer ces bénéfices puisque ces étrangers ne satisfont pas à l'une ou plusieurs des conditions prévues par la loi (par exemple, absence d'un domicile ou d'un contrat de travail). Au contraire, les différentes possibilités offertes par le système pénitentiaire

italien (classes scolaires et professionnelles, par exemple), ne sont ni interdites ni limitées dans le cas des détenus étrangers..

point 108

Une loi sur le droit d'asile est à l'étude du Parlement. Le thème des délais de traitement des demandes a été abordé aux points 72 et 88.

point 112

Conformément au document programmatique relatif à la politique de l'immigration, qui prévoit le recours au médiateur culturel en vue d'abattre les barrières qui empêchent les immigrés de bénéficier des services, le Ministère du travail et des politiques sociales a lancé, au cours des dernières années, plusieurs initiatives en matière de médiation culturelle, et notamment la promotion de projets de médiation linguistique et culturelle dans les milieux scolaire et socio-sanitaire, auprès des bureaux de la Sûreté Publique et comme support des fonctions des Directions Provinciales du Travail.
