

Observation (CEACR) - adopté 2011, publié 101ème session CIT (2012)

Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 - Italie (Ratification: 1981)

La commission prend note de la communication de l'Union italienne du travail (UIL), au nom de cette centrale, de la Confédération générale italienne du travail (CGIL) et de la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL), et de la réponse du gouvernement à cette communication. La commission prend également note des observations de la CISL reçues le 23 septembre 2010. Elle rappelle que les questions soulevées par l'UIL ont été examinées antérieurement par la Commission de l'application des normes de la Conférence à sa session de juin 2009, puis dans une observation de la commission d'experts de 2009.

Partie I de la convention. Articles 2, 3 et 6. Immigration dans des conditions abusives et emploi de travailleurs ayant migré dans des conditions illégales. La commission note que le gouvernement déclare que, par suite des répercussions de la crise économique mondiale sur l'économie italienne, le document de programme 2009-2011, qui incluait des mesures concernant l'exploitation des immigrants, n'a pas été adopté et, en lieu et place, un moratoire a été imposé en 2009 et 2010 à l'admission de travailleurs non saisonniers non ressortissants de l'Union européenne (UE). La commission se félicite des indications détaillées concernant les initiatives prises contre le trafic d'êtres humains axé sur l'exploitation au travail et l'exploitation sexuelle et invite à se reporter à cet égard aux commentaires qu'elle formule dans le contexte de la convention (no 29) sur le travail forcé, 1930. Elle note que le gouvernement indique que le cadre législatif sera renforcé avec la transposition de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. ***Considérant que de telles mesures législatives sont importantes dans le contexte de la mise en œuvre des mesures prescrites par les articles 2, 3 et 6 de la convention, la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tout développement concernant l'adoption de la législation transposant cette directive 2009/52/CE, notamment des textes correspondants. Elle le prie de continuer de fournir des informations sur les mesures axées sur la détection et la répression du trafic des êtres humains et la traduction en justice des auteurs de tels actes, quel que soit le pays à partir duquel ils opèrent.***

Articles 1 et 9. Normes minimales de protection. La commission rappelle que les travailleurs migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et à des violations de leurs droits fondamentaux. S'agissant des violations des droits de l'homme et conditions d'exploitation dont ont été victimes des travailleurs sans papiers venus d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est, la commission prend note des informations détaillées, statistiques comprises, concernant l'action menée en 2008 et 2009 dans le cadre du programme stratégique d'inspections déployé par le ministère du Travail et de la Politique sociale et, en janvier 2010, dans le cadre du «Plan extraordinaire d'inspection dans l'agriculture et la construction dans les régions de Calabre, Campanie, Apulie et Sicile». Elle prend note de l'attention particulière accordée à l'emploi illégal d'immigrants étrangers, notamment dans la construction et l'agriculture, secteurs marqués par une forte incidence de l'exploitation de la main-d'œuvre principalement clandestine originaire de pays non-membres de l'UE. Des inspections ciblées ont été menées entre le 1er juillet et le 31 décembre 2009 (Opération arc-en-ciel) dans les activités manufacturières et commerciales. La commission prend également note des données concernant les infractions signalées et les personnes dénoncées pour avoir organisé et facilité l'immigration clandestine et l'emploi illégal de travailleurs étrangers

en 2008 et 2009, données qui font ressortir, cependant, bien peu d'infractions démontrées en matière d'emploi de travailleurs saisonniers en situation irrégulière, suggérant qu'il est difficile d'exercer un contrôle effectif sur les migrants en situation irrégulière dans l'emploi saisonnier, notamment l'agriculture.

La commission avait exprimé ses craintes que l'article 10 *bis* du décret législatif no 286/1998 établissant le délit d'entrée ou de séjour illégal dans le pays, ne se traduise par une marginalisation et une stigmatisation encore plus grave des travailleurs migrants en situation irrégulière et donc par une accentuation de leur vulnérabilité à l'exploitation et à la violation de leurs droits fondamentaux. Elle avait noté que cet article 10 *bis*, combiné à l'article 331(19) du Code de procédure pénale (faisant obligation aux agents de la fonction publique de dénoncer les délits pénaux) risque d'empêcher en pratique ces travailleurs migrants de porter plainte pour des actes constitutifs de violations de leurs droits. La commission note que le gouvernement répond que les travailleurs migrants en situation irrégulière ont, dans tous les cas, sans préjudice des charges d'immigration clandestine ou des ordres d'expulsion les concernant, la possibilité de saisir, par un représentant, l'Autorité judiciaire afin d'obtenir la reconnaissance de leurs droits ou de porter plainte au pénal contre des actes portant atteinte à leurs droits fondamentaux. La commission note que, de l'entrée en vigueur de cette législation jusqu'au 15 avril 2010, sur les 37 192 étrangers découverts en situation irrégulière, 12 775 ont été expulsés et 24 417 n'ont pas été rapatriés. Sur ce dernier chiffre, 22 027 étrangers n'ont pas été rapatriés en raison de la non-application de l'ordonnance d'expulsion les concernant. La commission note également que les inspections effectuées dans le cadre des programmes susmentionnés ont associé les services locaux de la police nationale dans des procédures d'identification de ressortissants de pays non-membres de l'UE employés illégalement et dans les opérations subséquentes de rapatriement. Elle note également que, d'après la communication de la CISL concernant la convention no 29, les travailleurs migrants en situation irrégulière qui sont victimes d'exploitation au travail ont tendance à se cacher des autorités, de peur d'être reconduits à la frontière ou expulsés du pays. La commission se réfère aux commentaires qu'elle formule au titre de la convention (no 81) sur l'inspection du travail, 1947, observant que les visites de l'inspection du travail ont porté principalement sur le contrôle de l'emploi illégal et la situation des travailleurs migrants au regard des lois sur l'immigration plutôt que sur les conditions de travail.

La commission note que, en 2009 et jusqu'au 31 mars 2010, il a été délivré respectivement 810 et 146 autorisations de séjour «pour raisons humanitaires de protection sociale» en application de l'article 18 du décret législatif no 286/98. Plus précisément, en 2010, un grand nombre de ces autorisations ont été délivrées à des femmes nigérianes (397), chinoises (38), ou venant de quelques pays d'Europe de l'Est, et à des hommes égyptiens (71) et marocains (68). Cependant, aucune donnée n'est disponible quant au nombre de travailleurs migrants pris en situation irrégulière qui ont saisi les tribunaux pour des violations de leurs droits fondamentaux ou de leurs droits nés d'une situation d'emploi, notamment de leurs droits afférents au salaire. Il est donc difficile d'évaluer si, en ce cas, une juste administration de la justice est garantie, en pratique, aux travailleurs migrants prévenus du délit d'immigration illégale et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion par rapport aux droits prévus aux *articles 1 et 9* de la convention.

Sans méconnaître les difficultés posées par la gestion de flux d'immigration considérables et reconnaissant les efforts déployés par le gouvernement face au problème de l'immigration dans des conditions abusives, y compris de l'emploi illégal, comme prescrit par la convention, la commission est néanmoins conduite à souligner que, si de telles mesures restent justifiées, il est également essentiel de veiller à ce que les travailleurs migrants jouissent d'une protection élémentaire, même lorsqu'ils ont émigré dans des conditions irrégulières et qu'ils sont employés illégalement alors que leur situation ne peut être régularisée. Elle note qu'aucune analyse détaillée n'a encore été entreprise quant à l'impact des initiatives prises sur le plan législatif pour combattre l'immigration irrégulière, article 10 *bis* compris, sur les droits fondamentaux des travailleurs migrants en situation irrégulière et l'égalité de traitement en ce qui les concerne sur le plan de leurs droits en matière

d'emploi, bien que la Commission de la Conférence et la présente commission l'aient demandé expressément. Elle note également que le gouvernement déclare que la Cour constitutionnelle ne s'est toujours pas prononcée sur les actions en référé dont elle a été saisie dénonçant l'inconstitutionnalité de l'article 10 *bis*. Elle attire l'attention du gouvernement sur le rôle décisif que la convention confère aux partenaires sociaux, notamment sur le fait que l'article 7 prescrit que les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs seront consultées à propos de la législation et des autres mesures prévues par cet instrument en vue de prévenir ou d'éliminer les abus que la convention cherche à combattre.

Soulignant que l'accès à la justice est un droit de l'homme fondamental qui doit être garanti dans la loi et dans la pratique à l'égard de tous les travailleurs migrants, la commission demande que le gouvernement fasse connaître toutes les mesures prises pour garantir que des mécanismes efficaces restent à la portée des travailleurs migrants en situation irrégulière et pour que ceux-ci soient informés de leurs droits et des procédures de plainte pertinentes. Elle le prie également de fournir des informations sur le nombre de travailleurs migrants en situation irrégulière, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de la construction, qui ont saisi la justice contre des actes constitutifs de violation de leurs droits fondamentaux ou de leurs droits afférents à la rémunération et aux prestations de sécurité sociale qui leur sont dues, et sur l'issue de ces actions. Elle prie le gouvernement de continuer de fournir des informations sur l'action menée pour découvrir l'emploi illégal de travailleurs migrants et l'emploi de travailleurs migrants dans des conditions de travail relevant de la maltraitance, notamment des statistiques détaillées sur les visites ciblées opérées dans l'agriculture et la construction ou d'autres secteurs, et sur les résultats obtenus. Enfin, elle le prie d'indiquer comment les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sont consultées pour les questions visées dans la Partie I de la convention.

Partie II. Articles 10 et 12 c) et e). Politique nationale d'égalité de chances et de traitement à l'égard des travailleurs migrants en situation régulière. La commission avait demandé que le gouvernement fournisse les résultats spécifiques des programmes et initiatives de promotion de l'égalité de chances et de traitement à l'égard des travailleurs migrants en situation régulière dans le pays. La commission prend note de l'approbation, le 10 juin 2010, du Plan d'intégration dans la sécurité, l'identité et le dialogue qui, selon le gouvernement, esquisse les grandes lignes d'action et les mécanismes devant être adoptés pour promouvoir un processus efficace d'intégration des immigrants combinant sécurité et acceptation. Le plan couvre cinq grands domaines: éducation et apprentissage; emploi; logement et gouvernance locale; accès aux services essentiels (santé et services sociaux); et immigration des personnes en bas âge et de la seconde génération. La commission prend note à cet égard des commentaires de la CISL dénonçant l'écart entre ce Plan sur l'intégration dans la sécurité, l'identité et le dialogue et, d'autre part, la législation en vigueur et la politique actuelle de distinction entre les travailleurs migrants et les nationaux sur le plan des droits civils, politiques et sociaux, mettant en question l'efficacité et même la finalité du plan, dont la mise en œuvre n'est même pas assortie des garanties budgétaires correspondantes. La commission note en outre que le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur a élaboré une stratégie d'utilisation des ressources du fonds européen d'intégration prévoyant un programme pluriannuel pour la période 2007-2013. Le gouvernement fournit d'abondantes informations sur les initiatives de l'Office national contre la discrimination raciale (UNAR), comme par exemple la mise en place de réseaux territoriaux contre la discrimination et les protocoles d'accord signés en 2009 et 2010 avec diverses municipalités et autorités régionales dans ce contexte, ainsi que des interventions en faveur des femmes immigrantes en risque de marginalisation sociale. Enfin, la commission prend note des campagnes de sensibilisation, de communication et d'information sur l'intégration sociale des immigrants engagées par le ministère de l'Emploi et de la Politique sociale en 2008 et 2009 qui, après évaluation, se sont révélées des plus utiles, avec près de 90 pour cent de participation. ***Afin d'évaluer les progrès dans le temps, la commission demande que le gouvernement continue de fournir des informations sur l'action***

déployée pour mettre en œuvre la politique nationale d'égalité de chances et de traitement à l'égard des travailleurs migrants en situation régulière et sur les résultats obtenus. Elle le prie également de fournir des informations sur les activités déployées au titre du Plan sur l'intégration dans la sécurité, l'identité et le dialogue, et sur la mise en œuvre effective de celui-ci, en coopération avec les partenaires sociaux.