



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/85/Add.3
15 novembre 2004

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Point 14 de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS: TRAVAILLEURS MIGRANTS

**Rapport soumis par la Rapporteuse spéciale M^{me} Gabriella Rodríguez Pizarro,
en application de la résolution 2004/53 de la Commission des droits de l'homme**

Additif

VISITE EN ITALIE*

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe et il est distribué dans la langue originale, en français et en anglais.

Résumé

La Rapporteuse spéciale s'est rendue en Italie du 7 au 18 juin 2004 sur l'invitation du Gouvernement italien. Elle avait pour objectif d'une part de recueillir des renseignements sur le contrôle et la sécurité aux frontières et sur le régime de détention administrative auquel sont soumis les immigrés sans papiers, et d'autre part de déterminer les incidences de la réforme récente de la législation en matière d'immigration sur la politique d'intégration des immigrés.

Le présent rapport contient un aperçu des principales questions examinées par la Rapporteuse spéciale au cours de sa visite, parmi lesquelles les conditions de vie et d'emploi des travailleurs immigrés, l'accès au logement et aux services d'éducation et de santé, et la détention administrative des immigrés sans papiers. Une section spéciale est consacrée aux mesures adoptées pour lutter contre la traite des êtres humains et à la situation des demandeurs d'asile et des mineurs étrangers non accompagnés.

Les conclusions et observations contenues dans le présent rapport sont fondées sur les renseignements recueillis au cours de la mission et sur les règles internationales pertinentes.

Annexe

**RAPPORT SUR LES DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS SOUMIS PAR
LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE, M^{me} GABRIELA RODRÍGUEZ PIZARRO,
À LA SUITE DE LA VISITE QU'ELLE A EFFECTUÉE EN ITALIE
DU 7 AU 18 JUIN 2004**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 3	4
I. DÉROULEMENT DE LA VISITE	4 – 9	4
II. CADRE JURIDIQUE	10 – 16	6
III. THÈMES ABORDÉS	17 – 78	7
A. Gestion et contrôle des flux migratoires en Italie.....	17 – 25	7
B. Travailleurs migrants	26 – 36	9
C. Politiques d'intégration.....	37 – 46	12
D. Immigrés en détention administrative et étrangers détenus dans des centres pénitentiaires.....	47 – 65	14
E. Autres thèmes importants	66 – 78	18
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	79 – 115	20
A. Conclusions	79 – 91	20
B. Recommandations.....	92 – 115	22

Introduction

1. La Rapporteuse spéciale s'est rendue en mission en Italie du 7 au 18 juin 2004, sur l'invitation du Gouvernement italien. Elle tient à remercier le Gouvernement italien pour l'aide et la coopération précieuses qu'il lui a apportées et qui lui ont beaucoup facilité la tâche. Elle remercie également la Mission permanente de l'Italie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève pour sa collaboration dans la préparation de sa visite. Elle tient aussi à exprimer sa reconnaissance aux nombreux représentants de la société civile et particuliers avec lesquels elle a eu l'occasion de s'entretenir. Le bureau du Programme des Nations Unies pour le développement et le Bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OMI) de Rome lui ont apporté un soutien logistique et administratif sans faille, qui a grandement contribué au succès de sa mission.

2. Au cours des 30 dernières années, l'Italie a cessé d'être considérée comme un pays d'émigration, pour devenir l'une des nouvelles destinations les plus recherchées des migrants qui viennent en Europe. L'Italie fait l'objet d'une pression migratoire intense pour des raisons multiples d'ordre géographique et économique. Au moment de la visite de la Rapporteuse spéciale, le Gouvernement estimait que les immigrants présents sur le territoire italien étaient au nombre d'environ 2,5 millions, ce qui représente 4 % de la population. Selon les données du Ministère de l'intérieur il y avait en Italie, en 2003, 2 039 657 citoyens étrangers non communautaires en possession d'un permis de séjour. Traditionnellement, les pays d'origine des immigrants sont le Maroc (227 000 résidents réguliers en 2003), et l'Albanie (233 000). Toutefois les immigrants en situation régulière provenant de Roumanie (239 000), d'Ukraine (112 000) et de Pologne (65 000) sont ceux dont le nombre a le plus augmenté au cours des quatre dernières années. On constate aussi une augmentation du nombre de nouveaux immigrants en provenance de Chine (100 109), des Philippines (73 847) et du Sénégal (47 762).

3. L'un des objectifs de la visite de la Rapporteuse spéciale était de recueillir des renseignements sur le contrôle et la sécurité aux frontières et le régime de détention administrative auquel sont soumis les immigrants sans papiers. La Rapporteuse spéciale s'était aussi fixé pour tâche de déterminer les incidences de la réforme récente de la législation en matière d'immigration sur la politique d'intégration des immigrants résidant dans le pays. Les conclusions et observations contenues dans le présent rapport sont fondées sur les renseignements qu'elle a recueillis et les règles internationales pertinentes.

I. DÉROULEMENT DE LA VISITE

4. Du 7 au 11 juin, la Rapporteuse spéciale a rencontré à Rome des hauts fonctionnaires des Ministères des affaires étrangères, du travail, de la justice, de l'intérieur et de l'égalité des chances, responsables des services s'occupant des questions qui touchent aux migrations dont les noms suivent: au Ministère des affaires étrangères, le *Sottosegretario di Stato*, M. Antonione, le Directeur général et le Directeur adjoint de la Direction générale des Italiens à l'étranger et des politiques migratoires, le Directeur général de la Direction générale des affaires politiques multilatérales et des droits de l'homme, et le Président du Comité interministériel des droits de l'homme; au Ministère du travail et de la politique sociale, le Directeur général de l'immigration, le Président du Comité des mineurs étrangers et le Directeur général de la protection des conditions de travail; au Ministère de l'intérieur, le *Sottosegretario di Stato*, M. D'Alí, la responsable du Département des libertés civiles et de l'immigration, le Directeur de

l'immigration et de la police des frontières et le Président de la Commission pour la reconnaissance du statut de réfugié. Elle a également eu des entretiens avec le chef du Bureau de l'administration pénitentiaire, le Président de la Commission interministérielle pour l'application de l'article 18 du décret-loi n° 286/98 et le Président de la Commission des droits de l'homme du Sénat, ainsi qu'avec des membres du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL). La Rapporteuse spéciale s'est rendue à l'aéroport Léonardo da Vinci de Roma-Fiumicino et dans le centre pénitentiaire de Rebibbia.

5. La Rapporteuse spéciale a réuni les autorités consulaires des pays suivants: Albanie, Colombie, El Salvador, Maroc, Mexique, Pérou et Pologne. De multiples secteurs de la société civile s'occupant des questions migratoires ont été invités à participer à quatre réunions thématiques qui ont regroupé notamment des représentants d'ONG engagées dans la défense des droits de l'homme, d'associations d'immigrés, d'églises et de syndicats, des politiciens et des avocats.

6. La deuxième partie de la visite avait pour point de départ Brindisi. Dans cette ville, la Rapporteuse spéciale a visité le centre de séjour temporaire et d'assistance (CPTA) de Restinco. Parmi les représentants des autorités locales par lesquelles elle a été reçue, il faut citer le *Prefetto* (représentant du Gouvernement sur le territoire), le Président de l'Administration provinciale, le *Commissario straordinario* et le *Questore* (chef de la police). Elle a rencontré les commandants provinciaux des *Carabinieri y Guardia di Finanza*, le *Comandante della Capitaneria di Porto* et le *Dirigente Ufficio Polizia di Frontiera*. Le 14 juin, la Rapporteuse spéciale était à Trapani (Sicile), où elle a visité le centre d'identification de Salinagrande¹ et rencontré le maire, le *Prefetto* et des membres des forces de sécurité de la localité. Le lendemain, elle s'est rendue à l'île de Lampedusa, située à 200 kilomètres au sud de la Sicile, et s'est entretenue avec le maire et des membres des forces de sécurité. Elle a également visité le CPTA de Lampedusa. La Lombardie et l'Émilie-Romagne, régions d'une grande vitalité économique et qui abritent un nombre important d'immigrés, faisaient partie du programme de la visite. Le 16 juin, la Rapporteuse spéciale a visité le centre pénitentiaire de San Vittore de Milan et rencontré les autorités de la région, parmi lesquelles le *Prefetto* et le *Questore* de Milan. Elle a visité deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile de la ville, l'un situé au n° 1 de la via Gorlini, l'autre au n° 451 de la via Novara. À Bologne elle a eu des entretiens avec le Conseiller de la politique régionale en matière d'accueil et de services sociaux, l'adjoint au maire et le conseiller des services sociaux de la mairie. Elle a également visité le centre d'accueil pour travailleurs migrants S. Francesca Cabrini.

7. Au cours de cette partie de sa visite, la Rapporteuse spéciale a également rencontré des représentants de la société civile. C'est ainsi qu'à Brindisi elle s'est entretenue avec un groupe important de représentants de diverses ONG, d'associations et de syndicats implantés dans la ville. À Trapani, elle a rencontré des membres de l'*Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione* (ASGI) et à Bologne elle a eu une réunion avec des membres des organisations *Giuristi Democratici* et *Magistratura democratica*.

8. La visite officielle s'est achevée à Rome où la Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec le Ministre chargé des Italiens à l'étranger et le Président du Comité des droits de l'homme de la

¹ On trouvera au chapitre III, sect. D, des précisions sur le sens de ces termes.

troisième Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés. À la fin de sa visite, la Rapporteuse spéciale a organisé une conférence de presse au cours de laquelle elle a donné aux journalistes un aperçu de son mandat et un compte rendu de sa visite en Italie.

9. La Rapporteuse spéciale tient à remercier pour leur précieuse participation toutes les personnes qu'elle a rencontrées, et plus particulièrement les représentants de l'ASGI, du CGIL, de *Congregazione Missionarie Scalabriniane*, les fonctionnaires du consulat du Pérou à Rome, et les membres des organisations ci-après: *Giuristi Democratici*, *Gruppo di Lavoro sui CPTA*, *Magistratura Democratica*, *Medici Senza Frontiere* (MSF) et *Save the Children*.

II. CADRE JURIDIQUE

10. L'Italie a adhéré aux principaux instruments des droits de l'homme des Nations Unies², à l'exception de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Selon ce qui a été dit à la Rapporteuse spéciale, il n'est pas prévu d'engager la procédure de ratification de la Convention.

11. L'Italie a signé le 12 décembre 2000 la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, ainsi que le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le processus de ratification en était à son stade final et l'on pensait qu'il serait achevé dans les mois qui suivaient.

12. La législation concernant les migrations, repose sur la loi n° 40/1998, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, du 6 mars 1998, incorporée, ainsi que d'autres règles relatives à l'immigration, dans le décret-loi n° 286 du 25 juillet 1998, texte unique contenant les dispositions relatives aux étrangers, modifiée par la loi n° 189/2002, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (ou loi Bossi-Fini). Au 15 novembre 2004, le règlement d'application de la loi n° 189/2002 n'avait toujours pas été adopté et la législation avait été à nouveau modifiée en vertu du décret-loi n° 241, *Recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione*, du 14 septembre 2004, qui est devenu par la suite, après de nouvelles modifications, la loi n° 271 du 12 mars 2004.

13. Après la visite de la Rapporteuse spéciale, le Tribunal constitutionnel italien a décrété³ que les articles 13 et 14 de la loi sur l'immigration étaient contraires à l'article 3 de la Constitution italienne, qui consacre l'égalité des citoyens devant la loi, ainsi qu'à l'article 13, qui autorise l'adoption par les autorités administratives de procédures portant atteinte à la liberté des personnes dans les cas d'absolue nécessité ou d'urgence uniquement. Le Tribunal a déclaré qu'aucune disposition de la Constitution ne permettait qu'un immigré soit expulsé, après avoir

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et Convention relative aux droits de l'enfant.

³ Voir décision n° 222, 8-15 juillet 2004.

comparu devant un juge sans bénéficier des garanties de la défense, c'est-à-dire hors de la présence d'un avocat. Il a également considéré que l'article prévoyant la mise en détention obligatoire de tout étranger qui aurait enfreint l'ordre de quitter l'Italie en cinq jours était contraire à la Constitution.

14. L'Italie a ratifié la Convention relative au statut des réfugiés. Une loi organique relative au droit d'asile était à l'examen à la Chambre des députés.

15. On trouvera à la section D.2 du chapitre III du présent rapport un aperçu de la législation italienne sur la traite des êtres humains.

16. Au moment de la visite de la Rapporteuse spéciale un projet de loi sur la liberté religieuse était examiné par les commissions compétentes du Parlement.

III. THÈMES ABORDÉS

A. Gestion et contrôle des flux migratoires en Italie

Contrôle aux frontières et lutte contre l'immigration clandestine

17. La gestion du phénomène des migrations en Italie tient à la situation géographique du pays et son appartenance à l'Union européenne et à l'Espace Schengen. L'Italie a conclu avec les pays d'origine et de transit des accords sur les migrations qui comportent parfois des accords de réadmission en vue du contrôle de l'immigration clandestine. Ces accords ont permis d'endiguer les flux migratoires en provenance d'Albanie. Le Gouvernement a reconnu les difficultés que posait le contrôle des flux en provenance d'Afrique centrale, du Moyen-Orient et d'Asie transitant par la Libye et la Tunisie. Les autorités auraient noté le nombre croissant de Latino-Américains en situation irrégulière.

18. La loi italienne punit quiconque favorise l'entrée irrégulière d'un étranger d'une peine de trois ans de prison maximum et d'une amende de 15 000 euros maximum pour chaque immigré sans papiers introduit clandestinement dans le pays.

19. La Rapporteuse spéciale a été informée du système aéronaval de surveillance et de contrôle des côtes italiennes et de refoulement des immigrés auxquels participent diverses forces de sécurité de l'État et les forces armées. C'est aux forces navales qu'incombe la surveillance en haute mer de la Méditerranée occidentale et de la côte est, en collaboration avec les autorités albanaises. La *Guardia di Finanza* est chargée de la lutte contre l'immigration clandestine à partir de la zone contiguë, et intervient dans les eaux internationales ou dans les eaux territoriales, et est habilitée à procéder à des arrestations et à confisquer des biens. L'intervention des forces de police est circonscrite aux eaux territoriales. Enfin, les gardes-côtes peuvent intervenir dans l'un ou l'autre des trois cas ci-dessus, et sont chargés des opérations de secours et d'assistance en haute mer en cas de risque de naufrage. Leurs interventions sont limitées à la zone de 24 miles marins et peuvent aller jusqu'à 100 miles pour des raisons humanitaires. Toutes les opérations sont coordonnées par le *Prefetto* de la province, avec la coopération du *Questore* pour les questions techniques. À Brindisi, la Rapporteuse spéciale a assisté à un simulacre d'interception et d'abordage d'une embarcation en mer. À Lampedusa, les membres des forces de sécurité lui ont expliqué qu'ils survolaient tous les jours le tronçon entre

l'île de Lampedusa, la Tunisie et la Libye allant même jusqu'à Malte. Quand une embarcation ayant à son bord des immigrés était repérée, une opération de secours en mer était déclenchée et les intéressés étaient conduits jusqu'au port le plus proche.

20. Le *Commissario straordinario* de Brindisi a confirmé que, grâce aux accords conclus avec l'Albanie, aucune arrivée notable en provenance de ce pays n'avait été enregistrée depuis plus de deux ans. La plupart des immigrés sans papiers étaient désormais interceptés dans des bateaux ou des camions. À Brindisi, le nombre d'interceptions aurait commencé à baisser en 2000, où 5 670 personnes avaient été surprises tentant de pénétrer clandestinement sur le territoire. Au cours du premier semestre 2004, 257 personnes avaient été interceptées, dont 35 refoulées à la frontière. Les autres étaient entrées après avoir transité par la Grèce, et avaient donc été remises aux autorités grecques. Le *Commissario straordinario* estimait que les efforts devaient désormais se porter sur la prévention et le maintien dans le pays d'origine. Selon le *Prefetto* de Brindisi, après avoir constaté que les circuits empruntés dans la région par la criminalité organisée pour la contrebande de tabac étaient les mêmes que ceux qu'empruntait le trafic d'immigrés, les autorités avaient décidé de lutter de façon coordonnée contre ces deux formes de criminalité.

21. La Rapporteuse spéciale a pu voir de ses yeux, dans le port de Lampedusa, la précarité des embarcations dans lesquelles se trouvait un groupe d'immigrés – qui avait accosté sur l'île le 2 juin (163 personnes selon le registre du CPTA de Lampedusa). Les gardes-côtes ont expliqué que les immigrés étaient transportés dans des bateaux et qu'à mi-chemin ils étaient forcés de s'entasser dans de petites embarcations sans autre matériel qu'une boussole et les indications des pêcheurs. Un trajet de douze heures à peine pouvait durer quatre jours en raison de la houle et de l'imprécision des instruments de navigation. Les immigrés disposent d'une infime quantité d'eau et sont entassés au point de ne pas pouvoir faire un mouvement. En raison de leur forme, ces embarcations ne sont pas toujours détectables par les radars et les opérations de sauvetage arrivent parfois trop tard.

22. La Rapporteuse spéciale a visité l'aéroport Leonardo da Vinci de Roma-Fiumicino. Vingt-quatre millions de passagers transitent chaque année par cet aéroport, et un tiers du trafic aérien ne fait pas partie de l'espace Schengen. D'après les statistiques fournies par les autorités de l'aéroport, les sources de l'immigration clandestine ont changé: les flux en provenance d'Afrique centrale semblent être en diminution, alors que les arrivées en provenance d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, en particulier de Roumanie, ont augmenté.

23. Le Service des faux passeports de l'aéroport a indiqué que, lorsque les fonctionnaires détectaient un faux titre de voyage, l'intéressé était dénoncé et expulsé du pays. En pareil cas, les autorités consulaires du pays d'origine n'étaient pas informées de l'expulsion. Aux contrôles de routine à la frontière s'ajoutaient des contrôles supplémentaires à l'entrée des zones de transit, ce qui permettait de réduire les problèmes liés à la destruction de documents et au transit fictif. Le cas le plus difficile n'était pas tant la détention de papiers en règle que le cas des personnes dont le permis de résidence était devenu caduc. Pour éviter les entrées de ce genre, les personnes qui passaient la frontière étaient passées au crible (2 192 ont été refoulées en 2003 et 854 entre janvier et mai 2004). Dans ces cas-là non plus, les autorités consulaires du pays concerné n'étaient pas informées. Au cours de la réunion organisée à leur intention, quelques consuls en poste à Rome ont indiqué qu'ils déploraient de ne pas être informés de ces refoulements à la

frontière, non pas immédiatement mais par voie de communications écrites qui leur parviennent après l'expulsion.

24. Les immigrés en situation irrégulière attendent l'exécution de l'ordre de refoulement dans les zones de transit de l'aéroport. Selon les renseignements communiqués à la Rapporteuse spéciale, ils attendent généralement vingt-quatre heures environ avant d'être embarqués, sauf pour les vols à destination du Gabon pour lesquels l'attente est de plusieurs jours. Cependant, la Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec une jeune femme philippine de 28 ans qui attendait depuis quatre jours d'être expulsée après avoir été trouvée en possession d'un faux passeport. À l'aéroport, la Rapporteuse spéciale a parlé avec quelques personnes qui étaient sur le point d'être expulsées (15 par jour en moyenne) et a été étonnée du nombre d'entre elles qui disaient être palestiniennes et attendaient d'être transférées dans un autre État membre de l'Union européenne selon le système établi dans la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (Convention de Dublin), du 15 juin 1990, et le Règlement (CE) n° 343/2003, du 18 février 2003, qui fixe les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

25. Il a été dit à la Rapporteuse spéciale au bureau du Conseil italien pour les réfugiés (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*, CIR) de Fiumicino que les personnes qui s'adressaient à ce service tantôt étaient arrivées directement en Italie, tantôt avaient fait l'objet d'un transfert depuis un autre État partie à la Convention de Dublin. La majorité des personnes arrivées directement étaient des Iraquiens et des Birmans; en revanche, les Somaliens, les Érythréens et les Soudanais entraient au titre de la Convention de Dublin. Entre janvier et juin 2004, 216 personnes avaient été reçues, dont 14 seulement étaient arrivées directement en Italie.

B. Travailleurs migrants

26. Selon les renseignements communiqués à la Rapporteuse spéciale, la programmation annuelle de l'entrée des flux de travailleurs migrants était définie dans un décret du Président du Conseil des ministres, qui devait être approuvé avant le 30 novembre de chaque année. Ce décret fixe le quota annuel des travailleurs salariés, des travailleurs saisonniers et de travailleurs indépendants pour l'année suivante, quotas qui peuvent être modifiés par des décrets promulgués dans le courant de l'année. Le dernier décret annuel avait été promulgué au début de 2004 et prévoyait 79 500 places de travail, dont 50 000 pour un travail salarié temporaire⁴. Des quotas préférentiels sont accordés aux pays qui collaborent avec l'Italie dans la lutte contre le trafic illicite de migrants⁵. En raison de l'élargissement à l'est de l'Union européenne, l'entrée de 20 000 travailleurs en provenance des pays de cette région avait été autorisée⁶.

⁴ Voir *Gazzetta Ufficiale* n° 18 du 23 janvier 2004.

⁵ Le décret considéré prévoit des quotas préférentiels pour l'Albanie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Nigéria, la Moldavie, Sri Lanka et le Bangladesh et le Pakistan.

⁶ Ce décret ne s'applique pas aux ressortissants de Malte et de Chypre, auxquels le principe de la libre circulation des travailleurs s'applique sans réserve à compter de l'adhésion.

27. La loi italienne stipule que l'employeur doit demander l'autorisation du Ministère du travail pour embaucher un travailleur étranger non communautaire et présenter la proposition correspondante de contrat de séjour lié à un contrat de travail (*contratto di soggiorno per lavoro*). L'employeur doit garantir à l'intéressé un logement décent (sans quoi le contrat de séjour n'est pas valable), s'engager à lui payer les frais du voyage de retour et lui communiquer toute modification du contrat de travail, sous peine d'une amende de 500 à 2 500 euros. L'employeur peut aussi demander un visa pour des personnes inscrites sur les listes de travailleurs étrangers en provenance de pays non communautaires avec lesquels l'Italie a signé des accords bilatéraux. Les centres provinciaux de l'emploi doivent confirmer l'absence de travailleurs italiens ou communautaires intéressés, après quoi les services provinciaux du Ministère du travail vérifient que le quota annuel de travailleurs étrangers n'est pas atteint et que la proposition de contrat et le logement sont conformes à la législation italienne du travail. Alors seulement, et après examen du casier judiciaire, le travailleur peut se voir remettre les documents nécessaires à la délivrance du visa d'entrée par les services consulaires compétents.

28. Le travailleur étranger dépose à la *questura* de la ville de destination une demande de permis de séjour (*permesso di soggiorno*), lequel doit être établi dans un délai de 20 jours. La durée de ces permis a été réduite de façon à coïncider avec celle du contrat et ne peut pas dépasser neuf mois pour un ou plusieurs contrats saisonniers, un an pour les travailleurs salariés embauchés pour une durée déterminée et deux ans pour un travail salarié à durée indéterminée. Le permis ne peut pas être renouvelé pour une durée supérieure à celle du permis initial⁷. Si le travailleur ne respecte pas les délais de renouvellement, la *questura* émet un ordre (*provvedimento di rifiuto*) invitant l'intéressé à quitter le pays dans les 15 jours. À partir de la date de la notification il est possible d'introduire un recours contre l'ordre d'expulsion, qui s'accompagne de l'interdiction d'entrer dans le pays pendant 10 ans.

29. La procédure pour les travailleurs temporaires est la même mais les délais sont plus courts. S'ils retournent dans leur pays à l'expiration de leur permis de séjour, ils sont assurés d'avoir la priorité par la suite. Le travailleur qui peut démontrer qu'il a été embauché pour un travail saisonnier pendant deux années consécutives au moins peut se voir accorder un permis (*permesso pluriennale*) d'une durée qui ne peut pas être supérieure à celle du contrat antérieur.

30. Selon les renseignements communiqués à la Rapporteuse spéciale, la législation italienne garantit aux travailleurs étrangers résidant en Italie en situation régulière et à leur famille l'égalité de traitement et de droits par rapport aux travailleurs italiens. En cas de contrat de séjour lié à un travail salarié, la perte de l'emploi n'entraîne pas l'annulation du permis de séjour du travailleur. Celui-ci peut s'inscrire au chômage et il est engagé en priorité par rapport aux autres travailleurs non communautaires, encore que, à en croire certaines sources, l'efficacité de ces centres pour l'emploi soit contestable. L'intéressé reste inscrit pour un temps équivalant à la durée du permis de séjour qui reste à courir, qui ne peut pas être inférieure à six mois, sauf pour les permis de travail saisonniers. Le travailleur étranger conserve ses droits à la sécurité sociale une fois rentré dans son pays.

⁷ Le délai de renouvellement est de 90 jours à compter de l'expiration du permis s'il s'agit d'un contrat de travail salarié à durée indéterminée, de 60 jours pour un contrat de travail salarié à durée déterminée, et de 30 jours s'il s'agit d'un contrat de travail saisonnier.

31. Le citoyen étranger non communautaire qui désire exercer un travail indépendant en Italie doit obtenir le visa correspondant, qui dépend des quotas d'entrée, sauf pour quelques catégories de travailleurs hautement qualifiés. Il est possible de transformer un permis de séjour en cours de validité en permis de séjour lié à un travail indépendant.

32. Le Ministère du travail a indiqué que les personnes qui participent aux cours d'italien et de formation professionnelle organisés sous son égide dans les pays d'accueil ont la priorité dans les quotas d'entrée⁸. Ce système de préséance aurait remplacé le système du parrainage, qui pouvait être assuré par un Italien ou un étranger établi légalement ou par une entité habilitée, qui se portait garant d'un étranger venu chercher du travail pendant un an, après quoi, s'il ne trouvait pas de travail, l'étranger devait quitter le pays. Des programmes destinés à prévenir l'émigration irrégulière étaient également en cours d'élaboration au Ministère du travail. Après l'adoption du règlement d'application de la loi, il serait procédé à des campagnes d'information sur les risques des migrations clandestines.

33. La loi italienne prévoit des sanctions à l'encontre des personnes qui emploient des immigrés sans permis de séjour ou dont le permis est expiré, ou a été révoqué ou annulé. L'employeur encourt alors une peine de trois mois à un an et une amende de 5 000 euros par travailleur étranger. Les travailleurs eux aussi encourrent des peines, parmi lesquelles l'expulsion.

34. La dernière procédure de régularisation exceptionnelle des travailleurs migrants en situation irrégulière s'est achevée en décembre 2003. Selon les données communiquées par le Ministère de l'intérieur, 641 638 personnes au total ont pu bénéficier de cette régularisation après avoir donné la preuve d'une relation de travail de plus de trois mois en Italie. Les documents en question montrent que le nombre des résidents étrangers légaux est passé de 1 363 454 personnes en 2001 à 2 193 999 en 2003, et que les Roumains et les Ukrainiens étaient les principaux bénéficiaires de la dernière régularisation. Les représentants des syndicats, des autorités consulaires et des travailleurs migrants estimaient que la régularisation avait été laissée entièrement au bon vouloir des employeurs. Pendant la procédure de régularisation, les travailleurs visés avaient dû attendre longtemps sans pouvoir sortir d'Italie.

35. Les migrants que la Rapporteuse spéciale a rencontrés ont eu l'occasion de présenter leur expérience personnelle et leur projet migratoire. Tous ont exprimé les mêmes préoccupations quant à leur statut de travailleur, parmi lesquels la discrimination en matière d'accès à l'emploi pour certaines nationalités, les retards dans l'établissement et le renouvellement des permis de séjour, la disparition du système du parrainage, la difficulté de faire reconnaître leurs diplômes universitaires et le nombre important d'accidents du travail parmi les réfugiés, le calcul de l'indemnisation et les allocations d'invalidité. Les représentants de certains secteurs de la société civile estimaient nécessaire que le travail domestique soit reconnu en tant que profession. Autre problème signalé: la difficulté pour les travailleurs migrants détenteurs d'un permis de séjour de concilier cours de formation professionnelle et activité professionnelle.

⁸ Le règlement d'application devra définir les modalités d'élaboration des listes préférentielles pour cette catégorie de travailleurs.

36. Les syndicats et les ONG estimaient que la récente réforme du travail axée sur la flexibilisation des contrats de travail⁹ n'avait fait qu'aggraver les difficultés pour les immigrés de conserver une relation de travail stable.

C. Politiques d'intégration

37. Le CNEL a estimé que la réforme contenue dans la loi n° 189/2002 n'avait rien changé à l'essence des politiques d'immigration consacrées dans la loi antérieure, et qu'elle affaiblissait encore la procédure d'intégration, comme en témoignait par exemple le lien étroit entre le permis de séjour et le contrat de travail.

38. Selon les renseignements communiqués à la Rapporteuse spéciale, le renouvellement et la délivrance des permis de séjour prenaient en moyenne six mois de plus que prévu, parfois même plus d'un an. Il y a là un grave problème étant donné l'importance de ces documents, qui ouvrent à leurs titulaires l'exercice de leurs droits et l'accès à divers services. L'attestation de demande de renouvellement n'était pas acceptée par de nombreuses instances, estimant que ce document n'était pas suffisant, et de nombreux immigrés en situation régulière se trouvaient de ce fait dans l'impossibilité d'exercer tous leurs droits. Les autorités consulaires ont souligné les problèmes que cela posait à leurs ressortissants pour chercher un emploi ou pour pouvoir, en cas d'urgence, se rendre dans leur pays d'origine. De même, des problèmes ont été signalés dans la délivrance d'attestations en cas de perte du permis de séjour.

39. Le travailleur étranger peut demander à la *questura* la délivrance d'une carte de séjour d'une durée illimitée pour lui-même ou elle-même, son conjoint et ses enfants mineurs vivant sous son toit. Il doit pouvoir attester pour cela qu'il réside en toute légalité sur le territoire italien depuis six ans au moins (un an de plus qu'avant la réforme), être détenteur d'un permis de séjour pour un motif qui lui permet de faire renouveler ce permis un nombre de fois illimité et montrer que ses revenus sont suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille. Le titulaire d'une carte de séjour a le droit de résider en Italie, même s'il perd son emploi, pendant une longue période. La citoyenneté italienne peut être demandée après un séjour minimum de dix ans. Au cours de ses rencontres avec des immigrés, la Rapporteuse spéciale a eu des échos sur les difficultés rencontrées par les immigrés de la deuxième génération lorsqu'ils demandaient la nationalité. Quant aux immigrées, leurs revenus étaient trop faibles pour leur permettre de demander la nationalité.

40. Les autorités de la région de Lombardie ont donné d'amples renseignements sur la politique régionale, la coopération internationale et le réseau de services offerts par la mairie de Milan. De son côté, le Conseiller de la politique et de l'immigration de la région Émilie-Romagne a indiqué que le gouvernement central avait introduit un recours devant le tribunal constitutionnel contre une loi régionale sur l'immigration¹⁰, après trois ans de consultations avec divers partenaires sociaux. Le texte en cause prévoit que la région est chargée d'activités de supervision et d'observation des CPTA, et envisage la mise en place d'un conseil régional des immigrés à caractère consultatif.

⁹ Voir *Legge Biagi* n° 30 du 14 février 2003.

¹⁰ *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigranti*, du 24 mars 2004, n° 5.

41. Les étrangers qui résident dans le pays et exercent légalement une activité rémunérée à titre indépendant ou en tant que salariés et ceux qui sont inscrits au chômage, ainsi que ceux qui ont demandé le renouvellement de leur permis de séjour, ont le droit et le devoir de s'inscrire à la sécurité sociale, ce qui leur donne accès, ainsi qu'à leur famille, à des soins médicaux dans les mêmes conditions que les Italiens. Les étrangers en situation irrégulière qui se trouvent sur le territoire italien peuvent demander une carte de santé aux autorités sanitaires locales, qui n'ont pas le droit de communiquer des renseignements à la police. Les étrangers sans permis de séjour ont accès gratuitement à des premiers secours, à l'hospitalisation et à des soins médicaux en cas de maladie ou de blessure. Selon le CNEL, les problèmes les plus délicats dans le domaine de la santé, comme les soins aux enfants et aux femmes et les cas de décès, étaient ceux qui étaient le moins pris en compte. Le CNEL a souligné le taux élevé d'avortements chez les immigrées. Au cours de ses visites des centres de détention administrative et des centres pénitentiaires, la Rapporteuse spéciale s'est enquis de la fréquence du VIH/sida chez les immigrés: à Rebibbia, elle était moindre chez les détenus étrangers parmi lesquels la toxicomanie était moins répandue. Les toxicomanes détenus dans le CPTA de Restinco étaient suivis par des spécialistes du centre hospitalier de Brindisi et présentaient souvent des pathologies respiratoires.

42. Les mineurs étrangers ont droit à l'enseignement obligatoire et peuvent demander à être inscrits dans les établissements d'enseignement tout au long du cycle scolaire. La loi énonce des mesures destinées à favoriser l'intégration des mineurs étrangers et l'enseignement interculturel, confiées tout particulièrement aux autorités locales et régionales. Le CNEL a indiqué que l'abandon en cours de scolarité était supérieur de 25 % chez les enfants étrangers par rapport aux enfants italiens au niveau primaire et de 10 % au niveau secondaire. Selon lui, la présence de médiateurs interculturels dans les centres scolaires était insuffisante. D'après le texte unique, modifié en vertu de la loi n° 189/2002, peuvent accéder à l'université les étrangers non résidents (selon un système de quota) et résidents a) qui sont titulaires d'une carte de séjour ou d'un permis de séjour lié à un travail salarié ou indépendant, pour des motifs familiaux ou religieux, et au titre de l'asile politique ou humanitaire; b) qui résident régulièrement dans le pays depuis au moins un an et sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur obtenu en Italie; c) résidents ou non résidents, qui sont titulaires du diplôme de fin d'études d'une école italienne à l'étranger ou d'une école internationale en Italie. Certains immigrés ont indiqué qu'ils trouvaient injuste d'être obligés de faire trois ans d'études dans l'enseignement secondaire en Italie pour pouvoir accéder à l'université.

43. Les étrangers résidents ont accès au système d'aides publiques en matière de logement dans les mêmes conditions que les Italiens. Les autorités de l'Émilie-Romagne ont indiqué que la loi sur l'immigration de la région n'exige pas que l'immigré soit titulaire d'un permis de séjour depuis deux ans pour pouvoir louer un logement protégé (condition introduite par la loi n° 189/2002). De plus, la loi régionale prévoyait la création de services publics appelés à faciliter la location de logement pour les immigrés et disposant de fonds pour financer la caution requise du locataire.

44. Les régions, en collaboration avec les provinces, les municipalités et des groupements de bénévoles, ont créé des foyers d'accueil qui hébergent temporairement les immigrés réguliers qui ne disposent pas des ressources nécessaires.

45. La Rapporteuse spéciale a constaté que la modification des règles en matière de regroupement familial prévues dans la loi n° 189/2002 était une des principales préoccupations

des immigrés réguliers se trouvant en Italie. Les femmes estimaient en particulier que la réforme faisait du regroupement familial un droit impossible à exercer car leurs bas salaires les empêchaient de trouver un logement qui corresponde aux conditions prévues par la loi.

46. Tous les étrangers titulaires de carte ou de permis de séjour liés à un travail ou pour motif d'études, de religion, d'asile politique ou de protection humanitaire d'une validité d'un an ou plus peuvent demander le regroupement familial. Le regroupement familial s'applique: a) au conjoint, sauf en cas de séparation ou de divorce; b) aux enfants de moins de 18 ans; c) aux enfants de plus de 18 ans qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins pour cause d'invalidité totale; et d) aux ascendants à charge, qui n'ont pas d'autre enfant dans le pays d'origine ou que les autres enfants ne peuvent pas prendre en charge pour des raisons de santé attestées par des preuves documentaires. Le chef de famille doit montrer que son logement répond aux critères minimaux requis et jouir de revenus qui ne soient pas inférieurs à l'allocation sociale annuelle¹¹ s'il demande le regroupement familial pour une personne. Ce chiffre est doublé en cas de regroupement de deux ou trois membres de la famille et triplé pour quatre ou plus. Le revenu total des membres de la famille vivant sous le même toit que l'intéressé est compté dans le calcul des revenus en question. Le permis de séjour de la personne qui a fait l'objet du regroupement familial s'accompagne de l'autorisation de travailler et ouvre droit à l'inscription dans des établissements d'enseignement et à des soins médicaux.

D. Immigrés en détention administrative et étrangers détenus dans des centres pénitentiaires

47. Selon les dispositions de la législation en vigueur au moment de la visite de la Rapporteuse spéciale, un étranger pouvait être expulsé par le juge¹² ou, au niveau administratif, par le *Prefetto*¹³, ou par le Ministère de l'intérieur dans les cas plus graves de personnes mettant en danger l'ordre public ou la sécurité de l'État par exemple. Le raccompagnement immédiat à la frontière est la procédure habituelle pour exécuter un ordre d'expulsion administrative. Le *Questore* décide de l'internement de l'immigré dans un CPTA quand l'ordre d'expulsion ne peut pas être immédiatement exécuté parce que la confirmation du juge dans les 48 heures est nécessaire. Il peut être fait recours des décisions du juge, mais le recours ne suspend pas l'exécution de l'expulsion.

48. La durée maximum de la détention administrative dans ces centres a été prolongée de 20 à 30 jours, susceptibles d'être encore prolongés de 30 jours, en vertu de la loi n° 189/2002. Si l'ordre d'expulsion n'a pas été exécuté au terme de ce délai, le *Questore* délivre un ordre d'éloignement obligatoire du territoire italien qui doit être exécuté dans un délai de cinq jours. Cette dernière formule semble être la plus courante. Passé ce délai, le sujet est obligatoirement

¹¹ Soit 4 783,61 euros en 2004.

¹² Dans les cas visés dans le Code pénal ou aux articles 13, 13 *bis*, 14, 15 et 16 du texte unique.

¹³ Si l'étranger se trouve en situation irrégulière parce qu'il est entré clandestinement ou qu'il n'a pas demandé le renouvellement de son permis selon les modalités prévues par la loi.

mis en détention¹⁴ s'il est trouvé sur le territoire italien sans justification après avoir commis une infraction pénale (*reato*) punie d'une peine de prison de six mois à un an et d'expulsion.

49. L'étranger qui retourne sur le territoire italien après avoir fait l'objet d'une expulsion administrative¹⁵, sans autorisation expresse du Ministère de l'intérieur, encourt une peine de prison de six mois à un an. Si l'expulsion a été ordonnée par le juge, la peine de prison applicable est d'un à quatre ans.

Centres de séjour et d'assistance temporaire (CPTA)

50. L'existence des CPTA est prévue à l'article 14 du texte unique. Au moment de la visite de la Rapporteuse spéciale, il existait dans le pays 15 centres de ce type, pouvant accueillir au total 1 823 personnes. Ces centres ont pour but premier l'identification et le rapatriement des immigrés placés en détention après avoir été découverts en situation irrégulière. Ces centres servent en général de centre de rétention, bien que les centres de Lampedusa et de Lecce-Otranto (Pouilles) soient avant tout des centres de premiers secours et de répartition¹⁶.

51. La Rapporteuse spéciale a décidé de visiter deux centres dont la situation et les caractéristiques étaient particulièrement intéressantes, le CPTA de Restinco à Brindisi (Pouilles), proche de l'Albanie, et le CPTA de Lampedusa, principal point de débarquement des migrants sans papiers transportés par bateau depuis les côtes tunisiennes et libyennes, parfois dans des conditions dramatiques.

52. Le jour de la visite de la Rapporteuse spéciale, 57 personnes (26 femmes et 31 hommes) interceptées en divers points du territoire national, se trouvaient dans le CPTA de Restinco. Le directeur du centre a expliqué que le centre était géré par la coopérative Fiamme d'Argento, à la suite d'un appel d'offres, conformément aux critères fixés par l'Administration¹⁷. La coopérative était chargée d'assurer tous les services du centre, y compris les services de santé, et d'autres associations exécutaient des projets avec l'aval du *Prefetto*. Parmi les personnes internées dans le CPTA de Restinco, une sur six faisait recours contre l'ordre de détention administrative, bien que celui-ci n'ait pas d'effet suspensif sur l'exécution de l'expulsion.

53. La Rapporteuse spéciale a été stupéfaite de constater que le jour de sa visite pas un seul immigré ne se trouvait en rétention dans le CPTA de Lampedusa. Selon le registre officiel de ce centre, la veille de sa visite, 62 personnes avaient été transférées au CPTA de Crotona S. Anna (Calabre)¹⁸. Le registre des détenus indiquait pour ce mois-là et ce jour-là un effectif de

¹⁴ Voir par. 13 ci-dessus.

¹⁵ Sur ordre du *Prefetto* ou du Ministère de l'intérieur, avant l'échéance du délai prévu (10 ans normalement, et 5 ans minimum).

¹⁶ Voir D.P.R. 394/1994, art. 23.

¹⁷ Voir *Linea Guida & Convenzioni Tipo per la Gestione di centri di permanenza temporanea e di centri di identificazione (già d'accoglienza)*.

¹⁸ Soixante avaient déclaré être des Palestiniens et deux des Iraquiens.

329 personnes, alors que la capacité maximale du centre est de 190 personnes. Depuis le 1^{er} janvier 2004, 1 680 personnes avaient transité dans ses locaux, dont 832 avaient déclaré être des Palestiniens, 322 des Iraquiens, 112 originaires du Bangladesh, 63 du Soudan, 59 d'Érythrée, 58 du Maroc, etc. En 2003, 8 796 personnes étaient passées par ce centre.

54. Le centre CPTA de Lampedusa a été construit en 1998 à titre provisoire et aucune amélioration n'y a été apportée depuis si ce n'est l'installation de l'infirmerie et d'un endroit réservé à la prière à l'intention des immigrés musulmans. Les immigrés sont toujours logés dans des baraquements et des conteneurs. La Rapporteuse spéciale estime que l'emplacement du centre, qui jouxte l'aéroport, fait que les conditions de sécurité ne sont pas garanties. Le projet de construction d'un nouveau centre à l'intérieur de l'île a dû être interrompu face aux protestations d'une partie de la population. Le Ministère de l'intérieur a indiqué qu'il était en train de négocier avec le Ministère de la défense le transfert de ce centre dans un autre point de l'île.

55. Les arrivées au CPTA de Lampedusa sont portées à la connaissance du Ministère de l'intérieur, et le *Dipartimento di Pubblica Sicurezza* à Rome décide du transfert des intéressés en fonction de la nationalité du sujet et du nombre de places libres dans d'autres CPTA. En cas de débarquement massif, le Ministère de l'intérieur garantit un transfert immédiat dès que la capacité maximale du centre est atteinte.

56. La Rapporteuse spéciale a rencontré le personnel du centre, composé de membres de l'organisation religieuse Cofradía de la Misericordia ou de bénévoles. La psychologue, assistée d'un interprète, réunissait les immigrés en groupe et dans des cas spéciaux les rencontrait individuellement. Les personnes en rétention subissaient un examen médical à leur arrivée et étaient transférées à la polyclinique si nécessaire. En cas d'urgence, le patient était transporté par hélicoptère à l'hôpital de Trapani. Les autorités locales ont indiqué que les habitants de l'île étaient passablement mécontents en raison des incidences de ce système sur les services de santé locaux.

57. En septembre 2002, l'organisation Médecins sans frontières-Italie (MSF) a mis sur pied un programme de soins médicaux pour les immigrés et les demandeurs d'asile hébergés au CPTA de Lampedusa qui permettait de soigner environ 7 000 personnes par an. En avril 2004, le Ministère de l'intérieur a fait savoir officiellement à Médecins sans frontières que l'accord en vertu duquel l'organisation était autorisée à pénétrer dans les CPTA ne serait pas reconduit. La décision a été prise deux mois et demi après la publication du rapport de Médecins sans frontières *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e assistenza*¹⁹. À la suite de cette décision, le MSF avait demandé maintes fois à être reçu par la responsable du Département des libertés civiles et des migrations du Ministère de l'intérieur chargée de la coordination des CPTA et des centres d'identification. Au cours de sa visite, la Rapporteuse spéciale est intervenue en faveur de Médecins sans frontières et une rencontre a finalement eu lieu entre des membres de cette organisation et du Ministère de l'intérieur à la fin du mois de juin. À la suite de cette réunion, le Ministère de l'intérieur s'est prononcé en faveur de la signature d'un protocole entre le *Prefetto* d'Agrigento, Cofradía de la Misericordia et Médecins sans frontières en vue de coordonner la prestation de soins médicaux lors d'arrivées massives à Lampedusa.

¹⁹ Le texte du rapport peut être consulté sur le site:
http://www.msf.it/msfinforma/dossier/missione_italia/CPT_FINALE.pdf.

58. Le personnel du CPTA de Lampedusa a indiqué que 20 demandes d'asile avaient été présentées au centre depuis le début de 2004. Des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la Croix-Rouge internationale se sont rendus à Lampedusa en 2003.

59. À Rome, la Rapporteuse spéciale a rencontré des membres du Groupe de travail sur les CPTA composé de parlementaires, de sénateurs et de représentants d'ONG. Le Groupe de travail prépare un livre blanc sur des violations présumées des droits des immigrés en rétention dans les CPTA et estime qu'il faut ouvrir le débat sur ces centres et les solutions de remplacement. Les membres du Groupe de travail ont exprimé leur préoccupation face à l'augmentation de la durée maximale de la détention administrative dans les CPTA, ainsi qu'à la présence d'anciens détenus qui, après avoir purgé une peine dans les prisons italiennes, étaient transférés dans les CPTA en attendant leur expulsion. Ils ont également indiqué que les règles d'éthique des CPTA n'étaient pas connues et ils ont formulé des réserves au sujet de la gestion des centres par des organismes du secteur privé. Le Groupe de travail a dénoncé les restrictions à l'accès aux installations des centres²⁰.

Centres d'identification

60. D'après le Ministère de l'intérieur, les centres d'identification prévus à l'article 32 de la loi n° 189/2002 n'ont pas encore été mis en place, le règlement d'application de la loi n'ayant pas été adopté. La Rapporteuse spéciale a pourtant visité à Trapani le centre de Salinagrande, ouvert en juillet 2003 et qui, selon le programme officiel, était un centre d'identification²¹.

61. Selon le Ministère de l'intérieur, la loi n° 189/2002 prévoit que le règlement d'application pertinent définira le régime applicable aux demandeurs d'asile, qui devront désormais attendre dans ces centres d'identification qu'une décision soit prise au sujet de leur demande. Selon les renseignements communiqués à la Rapporteuse spéciale, le centre de Salinagrande abritait des personnes qui avaient demandé l'asile après leur arrivée à Lampedusa, mais il accueillait aussi des immigrés quand le CPTA de l'île était saturé.

Centres pénitentiaires

62. La Rapporteuse spéciale a visité les centres pénitentiaires de Rebibbia (Rome) et de San Vittore (Milan). Le jour où elle a visité Rebibbia, le centre abritait 1 630 prisonniers de sexe masculin, dont 35 % étaient des étrangers. Selon le registre officiel, les détenus de droit commun appartiennent à 47 nationalités différentes et proviennent pour la plupart du Magreb et d'Europe de l'Est. À San Vittore, sur 1 500 détenus, 807 étaient des étrangers. Dans le quartier des femmes, il y avait 62 étrangères et 68 italiennes.

²⁰ L'article 21.7 de la Directive P.R. n° 394/99 précise quelles sont les personnes qui ont accès aux CPTA. Les associations doivent obtenir l'autorisation du *Prefetto*.

²¹ Le Gouvernement italien a fait savoir à la Rapporteuse spéciale après sa visite que le centre de Salinagrande était un centre d'«assistance et de secours» institué par la loi n° 563/1995.

63. Dans l'ensemble, les détenus étrangers avaient été condamnés à de courtes peines pour des délits mineurs ou n'avaient pas exécuté l'ordre d'éloignement, mais les détenus se trouvant dans le second cas étaient très peu nombreux. Les directeurs des deux centres ont fait état des difficultés que posait le défaut de collaboration de certains consulats. Ils ont également signalé que les détenus étrangers n'avaient guère accès à des peines substitutives.

64. Au cours de la visite de ces centres pénitentiaires, la Rapporteuse spéciale a pu constater que les détenus étrangers participaient à des activités culturelles et à des ateliers de formation professionnelle.

65. Il a été dit à la Rapporteuse spéciale que 90 % des détenus étrangers se trouvaient en situation irrégulière après avoir purgé une peine. Selon les règles en vigueur, ces personnes devaient être expulsées après leur libération, mais quand l'expulsion n'était pas possible elles étaient transférées dans un CPTA.

E. Autres thèmes importants

Violence à l'égard des immigrées

66. L'article 18 du texte unique précise les conditions dans lesquelles il est possible d'accorder un permis de séjour spécial aux victimes de la traite des personnes, donnant droit à des programmes d'assistance et d'insertion sociale. Ces permis sont accordés en fonction de la participation de la victime à l'enquête et à l'identification et à l'arrestation des membres de l'organisation criminelle. La demande de permis peut être présentée par le procureur en cas d'action en justice, mais aussi par les services sociaux des autorités locales ou par toute autre entité chargée de projets de protection sociale. Entre 2000 et 2003, 5 388 femmes avaient participé à des projets de cet ordre et 2 857 avaient obtenu un permis de séjour. Le Ministère de l'égalité des chances avait mis en place la Commission interministérielle sur la traite des êtres humains prévue à l'article 18.

67. Certaines ONG ont dénoncé les pressions exercées par la police sur les victimes de la traite pour qu'elles collaborent aux enquêtes. Par ailleurs, au cours de sa visite du CPA de Restinco, la Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec des détenues qui affirmaient avoir été victimes de la traite.

68. Le Ministère de l'égalité des chances a également donné des informations sur les mesures de lutte contre la traite des personnes approuvées quelque temps auparavant dans le cadre de la loi n° 228/2003. Une nouvelle définition du délit de traite avait été introduite dans cette loi, délit puni de peines de 8 à 20 ans d'emprisonnement, et l'article 600 du Code pénal relatif à l'esclavage et aux pratiques analogues avait été modifié.

69. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a donné des précisions à la Rapporteuse spéciale sur ses activités face à la traite des êtres humains. L'Organisation offrait au Gouvernement italien des services consultatifs sur l'aide aux victimes de la traite et avait mis sur pied des projets de prévention de la traite en Italie. Depuis 1999, elle avait mis en place des programmes visant à encourager le retour volontaire des Albanais.

70. Un comité interministériel multidisciplinaire sur la mutilation génitale des femmes avait été créé pour tenter de faire face au problème de manière appropriée et suivre de près le phénomène. Le comité avait élaboré des directives nationales sur les mutilations génitales des femmes à l'intention des professionnels de la santé, des assistantes sociales, etc. Le Gouvernement avait appuyé un projet de loi qui érigeait en délit la mutilation génitale des femmes et portait de 6 à 12 ans de détention la peine applicable à quiconque se rendait coupable de ce genre d'actes sur la personne de citoyennes italiennes ou de femmes résidant dans le pays, même quand l'acte avait été perpétré à l'étranger.

Demandeurs d'asile

71. Les permis de séjour accordés aux demandeurs d'asile ne leur permettent pas de travailler et sont délivrés trois à cinq mois après la présentation de la demande. Ce permis ouvre droit à un numéro fiscal (numéro de sécurité sociale), à une carte de séjour et à une allocation journalière de 17,56 euros pendant 45 jours, allocation accordée avec six mois de retard en moyenne. Au lieu de recevoir l'allocation, les demandeurs peuvent être hébergés dans un centre d'accueil.

72. À Milan, la Rapporteuse spéciale a visité deux centres d'accueil créés dans le cadre du Plan national d'asile, l'un réservé aux hommes, l'autre aux femmes et aux enfants. Les responsables de ces centres ont indiqué qu'il était courant que le père soit séparé de la famille, et que bien souvent il n'obtenait pas de place dans un autre centre. Ils ont également souligné la difficulté de trouver un logement pour ces personnes quand il leur fallait quitter le centre au bout de six mois. C'est pour cela que bien souvent la Commission nationale pour la reconnaissance du statut de réfugié (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*) n'arrivait pas à les localiser²².

73. Le délai d'examen des demandes d'asile par la Commission était généralement d'un an, et selon le Ministère de l'intérieur, le statut de réfugié n'était pas accordé à plus de 6 % des requérants. Quelques ONG ont émis des réserves sur le service d'interprétation mis à la disposition des demandeurs d'asile pour présenter leurs déclarations. Si le requérant débouté introduisait un recours, la Commission pouvait demander à la *questura* compétente, après avoir émis un avis favorable, de délivrer un permis de séjour humanitaire d'un an.

74. Grâce à la collaboration des sœurs missionnaires *escalabrinianas*, la Rapporteuse spéciale a pu rencontrer un groupe d'immigrés et de demandeurs d'asile. Certaines de ces personnes ont dénoncé les conditions dans lesquelles elles vivaient, dans les bâtiments abandonnés de *Stazione Tiburtina* à Rome (connus sous le nom d'«hôtels africains»), après avoir été déboutées. Ces bâtiments abritaient près de 600 personnes en provenance d'Érythrée, du Nigéria, de Somalie et du Soudan. Une jeune femme a déclaré qu'elle vivait dans une seule pièce avec 20 autres personnes. La Rapporteuse spéciale a fait part au Ministère de l'intérieur de sa vive préoccupation devant les conditions de vie de ces personnes. Elle a rappelé aux autorités que, dans ces conditions, les adolescentes qui vivaient dans les bâtiments de *Stazione Tiburtina* risquaient d'être victimes de sévices sexuels.

²² La loi n° 89/2002 prévoit la création de commissions territoriales appelées à remplacer la Commission après l'approbation du règlement d'application de la loi.

75. La Rapporteuse spéciale tient en outre à exprimer sa préoccupation devant les renseignements qui lui ont été communiqués sur les conditions de vie et d'emploi de quelque 1 400 demandeurs d'asile se trouvant à Stornara, Borgo Mezzanone et Rignano (Foggia). Les intéressés, employés dans l'agriculture alors qu'ils sont titulaires d'un permis de séjour valable consécutif à leur demande d'asile, seraient victimes d'abus de la part de leurs employeurs et vivraient dans des installations dans lesquelles les conditions d'hygiène seraient désastreuses.

Mineurs non accompagnés

76. L'Italie reconnaît aux mineurs étrangers non accompagnés tous les droits fondamentaux, dans les mêmes conditions qu'aux mineurs italiens en situation d'abandon. Ces jeunes sont placés sous la tutelle du Tribunal des mineurs et sont pris en charge par les administrations locales quand il est impossible qu'ils réintègrent leur foyer. Le mineur non accompagné qui se présente devant les autorités reçoit un permis de séjour temporaire et reste en Italie en attendant que le Comité des mineurs étrangers lui garantisse, dans son intérêt, les meilleures conditions de rapatriement. Si ce rapatriement n'est pas possible, la loi n° 189/2002 autorise l'octroi de permis d'études ou de travail aux jeunes non accompagnés qui atteignent leur majorité et qui, après avis favorable de la Commission, ont résidé en Italie pendant trois ans et ont été au bénéfice d'un projet d'intégration pendant au moins deux ans. Cette disposition n'est guère appliquée car la majorité des mineurs non accompagnés sont généralement âgés de plus de 15 ans quand ils entrent en Italie. C'est pourquoi la région de la Lombardie aurait proposé au Gouvernement central d'inclure ces mineurs dans les quotas annuels de travailleurs étrangers non communautaires.

77. Le Président du Comité a indiqué que la majorité des mineurs se trouvant dans cette situation étaient des Roumains et des Marocains et, en plus petit nombre, des Albanais. Il estimait qu'une collaboration optimale avec les pays d'origine était nécessaire. Il a reconnu à cet égard que l'identification de 1 929 mineurs posait des difficultés.

78. La Rapporteuse spéciale a noté avec préoccupation la situation des mineurs non accompagnés en provenance d'Afrique centrale qui avaient été déboutés de leur demande d'asile, comme les adolescentes de *Stazione Tiburtina*. Elle a eu par ailleurs des renseignements détaillés sur des mineurs non accompagnés en provenance du Maroc, de Moldavie et de Roumanie que des organisations criminelles ou des particuliers obligeaient à mendier, à vendre des stupéfiants ou à se prostituer. Ces mineurs n'étaient ni protégés ni scolarisés et vivaient dans des bidonvilles ou des bâtiments abandonnés, dans des conditions d'hygiène extrêmement précaires.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

79. La réforme contenue dans la loi n° 189/2002 fait de la lutte contre l'immigration irrégulière l'une des priorités de la stratégie migratoire, mais s'accompagne de restrictions sévères à l'entrée des étrangers et entrave une série de droits des immigrants présents dans le pays. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale se félicite de la décision n° 222 du Tribunal constitutionnel.

80. La Rapporteuse spéciale estime que l'existence d'offres d'emploi dans l'économie souterraine est la principale cause de l'immigration irrégulière en Italie. Les procédures de régularisation exceptionnelle montrent qu'il existe un volume considérable de besoins de main-d'œuvre qui ne sont pas satisfaits et auxquels le système de contrat nominal fondé sur des quotas maximum ne permet pas de répondre.

81. La Rapporteuse spéciale a pris acte des efforts du Gouvernement italien en vue de renforcer les relations avec les pays d'origine et de transit. C'est là, selon elle, le meilleur moyen de contrôler les flux et de mettre un frein à l'immigration irrégulière.

82. Les services chargés de l'établissement des permis de séjour sont paralysés. Les retards dans le traitement des demandes de renouvellement de ces permis se soldent par une précarité permanente pour les travailleurs migrants et leur famille. La réduction de la durée de validité de ces permis et du délai accordé au travailleur migrant qui perd son emploi amène peu à peu ce groupe de personnes à se retrouver dans l'illégalité.

83. La Rapporteuse spéciale a pris note du défaut de coordination entre les politiques de l'emploi, qui tendent vers la réduction des contrats à durée indéterminée, et la politique actuelle des migrations, qui exige des migrants qu'ils donnent la preuve d'un emploi durable. Elle estime par ailleurs que le délai accordé aux travailleurs immigrés en cas de licenciement n'est pas suffisant étant donné le peu d'efficacité dont font preuve les services pour l'emploi pour favoriser leur réinsertion sur le marché du travail.

84. La Rapporteuse spéciale se félicite des efforts entrepris récemment pour régulariser la situation des immigrés irréguliers qui ont pu démontrer qu'ils avaient une relation de travail. Elle estime néanmoins que la vulnérabilité du travailleur immigré en situation irrégulière est encore pire lorsque le dépôt de la demande de régularisation appartient à l'employeur.

85. La Rapporteuse spéciale tient à saluer le travail des membres des forces de sécurité chargés du sauvetage en mer des immigrés clandestins et leur compréhension de l'aspect humain de l'immigration clandestine.

86. La Rapporteuse spéciale n'a guère pu constater de différence entre le régime de rétention qui prévaut dans les CPTA et dans les centres d'identification. Elle tient à exprimer sa préoccupation devant la lente transformation des centres d'accueil relevant des entités locales en centres d'identification. Elle tient également à exprimer sa préoccupation devant les conséquences et les limites que suppose la gestion de ces centres par le secteur privé. En l'absence d'institution nationale des droits de l'homme, elle estime nécessaire de mettre en place un organisme indépendant chargé de surveiller la gestion de ces centres, de veiller au respect des droits de l'homme des personnes en rétention et à l'octroi d'une assistance médicale, psychologique et juridique. Cet organisme devrait aussi être chargé de surveiller l'accès des ONG et des avocats dans ces centres. Face au phénomène de l'immigration irrégulière, la Rapporteuse spéciale estime que la construction de nouveaux centres n'est pas la solution.

87. Les installations du CPTA de Lampedusa sont nettement insuffisantes étant donné l'arrivée fréquente de groupes importants d'immigrés qui accostent sur l'île. Les mesures

requisés à cet égard ne peuvent pas être improvisées ni adoptées sous la pression des circonstances et elles doivent être conformes aux obligations en matière de droits de l'homme contractées par l'Italie à l'échelon international. La Rapporteuse spéciale invite le HCR et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés à assurer une présence constante dans les CPTA et les centres d'identification de façon à surveiller les procédures d'identification utilisées.

88. La longue attente infligée aux demandeurs d'asile avant d'être convoqués devant la Commission nationale pour la reconnaissance du statut de réfugié signifie que beaucoup d'entre eux finissent par se trouver en situation irrégulière.

89. La Rapporteuse spéciale souhaite également dire sa préoccupation face au fort pourcentage d'étrangers détenus dans les prisons italiennes. Elle estime que l'expulsion immédiate du détenu qui a achevé de purger sa peine réduit à néant la fonction de réinsertion du délinquant qui est celle de la prison.

90. La Rapporteuse spéciale a pu constater que les autorités régionales voyaient dans la réforme de la loi sur les étrangers un obstacle qui entravait quotidiennement la mise en œuvre et l'efficacité de leurs politiques et programmes d'intégration des immigrants.

91. La Rapporteuse spéciale se félicite des mesures importantes adoptées par le Ministère de l'égalité des chances pour lutter contre la traite des êtres humains.

B. Recommandations

92. Sur la base du présent rapport, la Rapporteuse spéciale invite le Gouvernement italien à prendre en considération les recommandations ci-après:

93. Redoubler de vigilance pour faire en sorte que les modifications constantes apportées à la loi sur les étrangers soient conformes aux principes pertinents consacrés dans les instruments relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Italie.

94. Les politiques migratoires doivent reposer sur le dialogue et bénéficier de la contribution de toutes les forces politiques et des partenaires sociaux. Le dialogue entre les institutions et avec la société civile – associations d'immigrés, ONG, Églises, etc. – doit être encouragé. La Rapporteuse spéciale demande que soient prises en compte les recommandations relatives aux migrations présentées par le CNEL, qu'elle a faites siennes pour une large part.

95. Envisager de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ainsi que les Protocoles y relatifs. La Rapporteuse spéciale conseille en particulier de procéder à une analyse approfondie du contenu de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, afin d'avoir une juste vision de ses dispositions.

96. Le système de quotas préférentiels pourrait être complété par des programmes de coopération au développement. Par ailleurs, il y aurait lieu d'améliorer la communication avec les autorités consulaires.
97. Lier les migrations au travail suppose aussi d'adapter les politiques migratoires à la réalité du marché du travail. La Rapporteuse spéciale propose à cet effet une programmation annuelle des quotas conforme à la demande du marché du travail italien, associant les régions et toutes les forces sociales à l'accueil des travailleurs. Il y a lieu de développer les instruments de nature à favoriser les migrations régulières et de mettre un terme aux décrets provisoires concernant les quotas maximum et aux restrictions imposées aux ressortissants de huit des dix nouveaux membres de l'Union européenne. Les exigences du marché du travail devraient également être prises en compte dans la fixation de la durée de validité des permis de séjour.
98. Adopter des mesures d'urgence pour accélérer les formalités d'établissement et de renouvellement du permis de séjour de façon à respecter les délais fixés par la loi. Il faut aussi examiner la possibilité de conférer ces compétences aux municipalités et informatiser la gestion des dossiers.
99. Mettre en place un système de visa pour la recherche d'un travail dans des secteurs où prédominent les petites entreprises et les employeurs individuels, comme le travail domestique, les soins aux personnes âgées et aux malades, ou l'hôtellerie.
100. Assouplir les règles qui régissent les contrats de séjour liés à un contrat de travail. Offrir des conditions de séjour légal plus stables aux travailleurs immigrés serait un moyen de favoriser leur intégration et celle de leur famille.
101. Adopter des mesures en vue de remédier à la segmentation du marché du travail par pays d'origine, au fort taux d'accidents du travail et au défaut de mobilité professionnelle des personnes intéressées, et favoriser la reconnaissance ou l'équivalence des diplômes universitaires.
102. Diffuser des informations rédigées en termes clairs et compréhensibles, sur la loi sur les étrangers, la législation du travail et la réalité du marché du travail italien, destinées aux immigrés et aux émigrés potentiels.
103. Hâter l'adoption du règlement d'application de la loi n° 189/2002.
104. La Rapporteuse spéciale invite instamment les autorités à lutter de manière plus énergique contre l'immigration irrégulière, en consacrant davantage d'efforts et de ressources pour poursuivre ceux qui emploient des immigrés en situation irrégulière.
105. La Rapporteuse spéciale invite instamment les autorités à adopter des mesures d'urgence pour garantir une assistance médicale aux réfugiés à Lampedusa en cas d'arrivée massive. Le CPTA de Lampedusa devrait se fixer pour priorité l'identification correcte de toutes les personnes qui débarquent sur l'île et non l'expulsion immédiate des nouveaux immigrés. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'accord qui vient d'être conclu entre le Ministère de l'intérieur et Médecins sans frontières, et espère que cette

organisation pourra reprendre sous peu ses activités dans les CPTA et les centres d'identification.

106. Il conviendrait d'encourager les peines de substitution pour les détenus étrangers, la conclusion d'accords relatifs à l'exécution des peines dans le pays d'origine et les possibilités de réinsertion dans le cadre des ateliers de formation professionnelle existants. Il y aurait lieu d'examiner le lien entre la discrimination à l'égard des immigrés en ce qui concerne l'accès à l'emploi et le pourcentage élevé d'étrangers emprisonnés pour des délits mineurs.

107. Il est nécessaire de mieux coordonner l'action du Ministère de l'intérieur et des autorités pénitentiaires en ce qui concerne l'expulsion des détenus étrangers. La présence d'anciens détenus dans les CPTA équivaut à une prolongation injustifiée de la peine et menace la sécurité des autres détenus, en particulier les femmes.

108. La Rapporteuse spéciale invite instamment les autorités à adopter la loi organique sur le droit d'asile et à accélérer les travaux de la Commission nationale sur le droit d'asile afin d'éviter que les demandeurs d'asile se retrouvent en situation irrégulière.

109. La Rapporteuse spéciale invite instamment les autorités à détacher des interprètes officiels dans les établissements pénitentiaires.

110. La Rapporteuse spéciale a constaté que la discrimination à l'égard des migrants n'est abordée directement ni dans les milieux politiques, ni par la société civile. C'est pourquoi elle invite instamment le Comité international des droits de l'homme à mener à bien ses travaux en liaison avec l'élaboration du plan national d'action en vue de la mise en œuvre du Programme d'action adopté par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Durban.

111. La Rapporteuse spéciale invite instamment les autorités à adopter des mesures permettant de répondre à la demande de location de logements soient à la portée des immigrés qui ont les revenus les plus faibles. Il est nécessaire de soutenir les entités locales et régionales dans leurs efforts pour résoudre le problème du logement.

112. Adopter des programmes de formation de professeurs appelés à enseigner l'italien dans les universités. La présence de médiateurs culturels dûment formés dans les établissements scolaires est indispensable, avant tout pour favoriser les relations entre l'école et la famille.

113. Garantir l'exercice effectif du droit à la santé des immigrés sans papiers, en évitant tout traitement discrétionnaire. Adopter une approche culturelle qui tienne compte des racines socioculturelles des patients immigrés qui se présentent à des consultations de santé primaire, surtout en pédiatrie et en santé génésique. Envisager des mesures de nature à réduire le taux d'avortement et la fréquence du VIH/sida et d'autres maladies sexuellement transmissibles.

114. Il faudrait étudier la possibilité d'étendre les programmes visés à l'article 18 aux hommes et aux femmes victimes de la traite, qui sont astreints à des travaux forcés, à l'esclavage ou à des pratiques analogues, à la servitude, ou font l'objet de prélèvements d'organes. Il faudrait garantir l'accès à ces programmes aux étrangers en détention ou placés dans des CPTA.

115. Mettre en place des programmes de retour volontaire (c'est-à-dire non forcés) à l'intention des immigrés.
