

## **La LOI SUR L'IMMIGRATION EN ITALIE ET LES PROBLEMES DU TRAVAIL**

### **QUESTIONS DE TRAVAIL EN GENERAL.**

En abordant le sujet de la communication, il faut tout d'abord relever qu'actuellement il n'existe pas de contentieux judiciaire relatif au travail particulier et différent, à la suite de l'introduction dans notre système de la nouvelle loi, très restrictive, sur l'immigration n. 189/02 (loi Fini-Bossi, dont j'indiquerai successivement certains traits); la seule exception est faite pour les questions liées à la régularisation/contrat de séjour, qui – dans la période octobre/novembre 2002 – ont investi, d'une mesure quantitativement modeste, la Justice du travail (le problème est surtout affronté par les syndicats), tout en déterminant des affirmations de grande importance sur le plan des principes et en perspective ( je les traiterai après).

Substantiellement il n'y a pas à présent de nouveau contentieux, ni se posent par la suite des controverses "de genre" différentes et particulières.

Les causes, où un sujet est étranger ( spécialement pour les ressortissants de la U.E, que nous appelons extracommunautaire ) continuent à se référer en général à des problèmes de travail irrégulier. Il s'agit du travail au noir, qui persiste, malgré les remarquables aggravations des peines également pour les personnes qui donnent du travail à des personnes qui ne sont pas régularisées, travail donc souvent sous-payé, pour cette sorte de chantage qui y est sous-tendu, lié aux risques de sanctions également des employeurs. Il s'agit encore d'un travail qui n'est pas sauvegardé sur le plan de la prévoyance et de l'assistance (ni peut être sauvegardé étant irrégulier). Il s'agit enfin surtout d'un travail, concernant des secteurs spécifiques prédominants: pour les hommes, le domaine de la construction, restauration et entreprises de nettoyage et de factage (souvent sous forme de coopérative) ; pour les femmes, l'assistance aux personnes âgées et aux enfants et les travaux domestiques ( chez nous on les appelle "badanti, baby sitters, colf", sur lesquelles voir le compte rendu de Gottardi).

Normalement les questions judiciaires concernent les non-paiements d'instituts de rétribution indirecte (la 13a et la 14a mensualité, les congés, les autorisations pour les absences, les sommes que l'employeur alloue à la fin du rapport), qui sont très importants sous le profil du traitement économique global; ou bien elles concernent des non-rétributions pour des heures supplémentaires, ou encore, sont relatives à des dommages pour accidents sur le travail (surtout dans le secteur de la construction) ou à des licenciements intimés oralement ( défendus, ou quand même sanctionnés sur le plan économique, par la loi italienne).

Souvent les procès, se concluent en peu de temps avec des accords transactionnels (conciliatoires), et non pas avec des sentences ( qui demandent des instructions et par conséquent des temps plus longs), accords sur lesquels, cependant, le juge exerce un contrôle et une intervention incisive pour ce qui concerne son équité substantielle.

Cela est aussi dû au fait que les étrangers rencontrent de nombreuses difficultés sur le plan probatoire (chez nous, la loi prévoit que celui, qui agit en jugement à tutelle d'un droit prétendu, doit en prouver les faits constitutifs). Pour les étrangers les difficultés d'offrir et de donner des preuves en jugement sur les modalités exécutives du rapport de travail, dérivent souvent de leur intégration insuffisante dans le monde du travail et/ou de la courte durée de leur rapports de travail (en effet, pour plusieurs raisons-qui ne dépendent pas toujours de leur volonté- ils changent fréquemment d'activités); il est donc plus difficile pour eux, de préciser à leurs avocats défenseurs les noms et les adresses des sujets à indiquer comme témoins dans le procès (prestation également à la charge de qui agit dans un procès de travail dès le début de sa phase) et telle difficulté est souvent aggravée par leur connaissance insuffisante de la langue italienne.

Pour les femmes étrangères qui travaillent, la typologie prédominante des travaux exercés, augmente ces difficultés: travaillant dans un milieu familial et donc restreint, la plupart d'elles n'a pas et ne peut avoir de témoins oculaires et directs des faits qu'elles veulent prouver en jugement pour soutenir leurs propres droits; par exemple: qui pourrait confirmer que leur horaire de travail

est plus long par rapport à celui qui avait été convenu? Ou qui pourrait affirmer la véracité des pactes originaires différents et meilleurs de ceux que l'employeur a ensuite réalisés? Ou qui pourrait dire qu'effectivement les jours de repos hebdomadaires et pendant la semaine n'ont pas été effectués.....

Cet aspect de la procédure, qui dérive de la typologie du travail, est certainement une "spécificité" négative (quoique dérivée) "de genre", comme l'aspect de ségrégation du travail domestique est négatif en lui-même, tout en étant un métier qui peut créer des affections à l'intérieur des familles où l'on travaille, mais qui exclut ou limite des relations extérieures, des rapports, une syndicalisation, une vie sociale.

Les femmes étrangères ressortissantes de la U.E ( extracomunitaires ), qui surtout en Italie s'occupent des travaux domestiques ( même si elles ont au 50% des qualifications d'étude ), sont tout à fait insérées dans un contexte familial étranger et s'occupent d'une famille qui ne leur appartient pas. Au contraire elles ne peuvent prendre soin de leur propre famille et sont souvent obligées de se séparer d'elle, en laissant leurs enfants dans leur pays.

### **REUNIONS DES FAMILLES.**

En général les lois sur l'immigration tendent ou devraient tendre à éviter des effets qui disunissent les familles et au contraire à favoriser l'intégration des étrangers sur le territoire avec la garantie de l'unité familiale, qui est une valeur garantie par la Constitution (art. 29); la Constitution Italienne garantit aussi les principes d'égalité et de défense de discrimination pour des raisons "de race, de langue...." (art. 3 Const.).

A ce but, l'institut des "réunions des familles" a été particulièrement destiné. Cet institut, qui comprend le mari/la femme, les enfants ainsi que les parents et les proches jusqu'au 3° degré à leur charge, selon la loi Turco-Napolitano (d.l.vo n 286/98) avait si bien fonctionné que les données statistiques indiquent que le nombre de permis obtenu pour réunir les familles, au mois décembre 2001, ont été 400.000 (29% environ du total des permis).

Mais aujourd'hui la nouvelle loi Fini-Bossi a empiré la situation. La loi a restreint le domaine de l'institut, en particulier en excluant les parents jusqu'au 3° degré et en subordonnant l'entrée des parents à condition ( pas réelle dans les Pays de plus grande émigration ) qu'ils n'aient pas d'autres fils dans leur pays d'origine ou bien, s'ils ont plus de 65 ans, seulement si les autres fils ne peuvent pas pourvoir à leurs besoins à cause de graves problèmes de famille documentés ( condition même en effet limitative).

Cependant plusieurs juges italiens, qui s'occupent des questions d'immigration, ont appliqué, selon les règles des lois en sequence, la loi précédente aux demandes déjà présentées avant l'actuelle loi, la réputant pas valable en ces cas (Voir p.e. ordonnances du Tribunal de Milan- annexe a/b ).

Les effets négatifs de cette modification des normes (qui exclut déjà le droit à l'unité de famille des parents des étrangers) se répercutent en particulier sur les femmes étrangères et sur leur intégration dans le travail. Il est évident que pour une femme qui travaille, surtout pour une domestique, il est essentiel sur le plan (des affections et des liens familiaux mais aussi) des exigences du travail, pouvoir compter sur l'aide des parents et notamment sur celui de la mère pour les soins des propres enfants ( la grand-mère sera encore plus obligée de s'occuper de ses petits enfants dans le pays d'origine avec le déracinement de la famille). Au cas contraire, elle devra sacrifier certains de ses droits primaires: sa maternité ou son travail.

Peut-être- on l'espère- que les effets négatifs de la loi soient atténués par les normes européennes de l'année 2002, partiellement amélioratives, concernant cette matière, mais toutefois les mesures restrictives de l'institut des réunions ont été également réalisées sur le plan de la procédure, avec l'alourdissement des temps et des frais à la charge de l'étranger, liés probablement à l'attribution de chaque tâche au Bureau Unique pour l'immigration auprès de la Prefecture.

### **SIMULATION PRESUMEE DU MARIAGE.**

Il y a en outre dans la nouvelle loi la prévision d'une hypothèse de révocation du permis de séjour (qui est la condition pour obtenir le permis de travail) pour une simulation présumée du mariage, qui constitue un aspect ultérieur et particulier qui semble destiné à avoir une incidence plus importante sur les femmes étrangères qui travaillent, par rapport aux hommes étrangers (c'est une sorte de discrimination indirecte ex lege).

Cette révocation du permis de séjour, obtenu par la suite du mariage en Italie avec des citoyens italiens est prévue dans le cas où le mariage n'a pas été suivi d'une vie en commun, sauf dans le cas de naissance d'enfants ( voir p.e. annexec, mais aussi annexe d ). Puisque les mariages entre étrangères et italiens sont plus nombreux (environ le triple, selon les statistiques de Caritas référées dans le Dossier 2002), ces femmes sont dans une très forte condition de faiblesse et sont soumises à de possibles chantages, à des contraintes de leur liberté de choix affectifs et à plus de contrôles pour pouvoir rester travailler en Italie.

En Italie, la nationalité s'obtient soit par naissance de citoyens italiens soit par mariage- à certaines conditions- avec des italiens, sauf la concession du Président de la République après dix ans de résidence en Italie (cas pas facilement prévisible en cette matière ).

Les recours aux mariages de facilité pour obtenir la nationalité italienne peut justifier les restrictions indiquées ci-dessus, mais ces dernières peuvent aussi créer de gros problèmes de convivence, dûs même seulement à des problèmes de logement; et les travailleuses domestiques n'ont pas même la possibilité de vivre avec leurs maris. Enfin ces restrictions soulignent les différences auxquelles les citoyens étrangers sont toujours de plus en plus sujets. Pour ces derniers on remarque une sorte "de droit spécial", qui n'est pas acceptable dans une démocratie, en contraste avec les principes de la Constitution italienne et avec les préceptes européens anti discriminatoires (en particulier récemment la Directive U.E. 2000/43).

### **LE CONTRAT DE SEJOUR.**

Par analogie, on relève des restrictions et des règles "spéciales", avec lesquelles on ne peut pas être d'accord dans le domaine du travail.

En effet, d'un côté la nouvelle loi a réduit de 12 à 6 mois la période de conservation du permis de séjour dans les cas de chômage involontaire des étrangers (par exemple, quand le travailleur est renvoyé ou quand l'employeur est mort ou a fait faillite), de l'autre, les règles de loi du contrat de séjour, de nouvelle introduction, qui le relie étroitement au contrat de travail, attribuent automatiquement et substantiellement à l'employeur (qui doit se charger aussi du logement et des frais de rapatriement de l'étranger, très grave pour les petits employeurs et par conséquent avec des effets desencourageant) une sorte de pouvoir absolu sur le travailleur, vu que son licenciement est prodromique à son expulsion. Comme il a été déjà dit par plusieurs commentateurs de la loi, la nouvelle discipline attribue également à l'employeur un rôle "public", en remettant à sa volonté l'acquisition ou le maintien d'un status d'importance publique, comme la régularité du séjour de l'étranger.

### **REGULARISATION.**

L'acte de régularisation est relié aux problèmes mentionnés ci-dessus. En laissant de côté la question de ceux qui assistent les personnes âgées, que Madame Gottardi a bien abordé dans sa relation, il faut rappeler que les nouvelles normes (d.l. 9/9/02 N.195, conv. en loi 222/02) ont prévu la régularisation des étrangers extracommunautaires (ressortissants de la U.E.) occupés dans des entreprises individuelles ou dans des sociétés depuis au moins 3 mois de la date d'entrée en vigueur de la loi (10/9/02, la même de la loi Fini-Bossi).

A cette occasion, il a été établi que la demande devait être présentée dans les 30 jours de telle date, avec une certification de paiement d'une contribution forfaitaire de 700 euro et l'engagement documenté de l'employeur de stipuler un contrat de séjour à durée indéterminée ou en tout cas pour une durée qui ne soit pas inférieure à un an. En joignant à ma relation une copie des formulaires disposés pour cette régularisation (et pour celle des travailleuses qui s'occupent des personnes

âgées – annexe e/f), je veux rappeler le contentieux judiciaire relié à telle régularisation, même s'il n'y a pas de caractéristiques "de genre".

Il est arrivé que les travailleurs en possession des conditions requises pour leur régularisation (le trimestre de travail subordonné prêté avant la loi) se retrouvaient face à un employeur qui refusait de régulariser leurs situations. Sous conseil des syndicats, les travailleurs ont proposé devant le Tribunal du travail des procédés d'urgence (selon l'art. 700 c.p.c. – en effet la demande devait être proposée jusqu'au 11.11.2002-) pour obtenir du juge, après vérification sommaire de leur subordination, l'ordre à l'employeur de la présentation de la demande de régularisation.

Contrairement aux attentes, dans ces cas, les actions se sont surtout résolues avec des accords: les employeurs se sont déclarés disponibles et se sont engagés à la régularisation.

Bien que l'impulsion de l'employeur ait été probablement liée à la crainte des sanctions prévues par loi et de dommages possibles causés par le refus opposé de l'immigré, pour cette raison expulsé, l'effet a été quand même positif tout en déterminant la régularisation des sujets qui travaillaient auparavant en Italie, mais d'une façon irrégulière.

La où il n'y avait pas eu d'accords, les ordres judiciaires sont intervenus pour la régularisation.

A mon avis, l'aspect plus important et positif des décisions judiciaires (je joins copie de certains textes sub annexe g/l) – même dans une perspective future- a été l'affirmation du droit des étrangers, selon la loi, à l'obligation de la régularisation de la part de l'employeur, vu que dans la loi tels droits et obligations ne sont pas clairement et particulièrement exprimés; il s'est ainsi traité d'une interprétation favorable de la loi en question.

Les juges ont donc exclu le pouvoir discrétionnaire de choix de l'employeur et seulement une possibilité ou une attente de régularisation de l'étranger, travailleur mais pas en règle, en évaluant l'existence de véritables droits et des devoirs des parties faisant objet du rapport de travail de procéder à la sousdite régularisation et de l'obtenir.

## **PERTE DU TRAVAIL DES ETRANGERS PAS ENCORE REGULARISES.**

Mais jusqu'à aujourd'hui, la situation n'a pas été assainie, en s'annonçant pour les étrangers qui ne sont pas encore en règle l'hypothèse de perdre leur travail pour lequel la demande de régularisation est encore en cours.

Si d'une part, pour la loi on ne peut adopter des mesures d'expulsion des étrangers (sauf pour des raisons de sécurité pour l'Etat) jusqu'à la conclusion de la procédure de régularisation, on ne prévoit pas d'autre part, de valider la demande de régularisation déjà présentée même pour un employeur successif, qui succède au précédent et disposé à l'embaucher, en régularisant l'étranger qui a perdu son premier poste.

Le cas est réel, de grande portée et vraiment éclatant, vu qu'en Italie, plus de 700.000 demandes de régularisation ont été présentées et qui n'ont jusqu'à aujourd'hui pas trouvé (si non en partie) de réponse, pour l'inadéquation de l'organisation des structures administratives disposées à l'iter bureaucratique (le Ministère de l'Intérieur ne s'attendait qu'à la moitié des demandes qui en réalité ont été présentées).

Pour rendre compte de la situation actuelle, il faut rappeler – à travers les nouvelles concordantes des média – qu'actuellement le nombre des travailleurs convoqués par les Prefectures pour la régularisation, atteint le nombre de 18.000 tandis que les permis accordés jusqu'à présent (fin mars 2002) sont 6500.

Dans la seule province de Milan, sur 87.000 étrangers dans l'attente d'un acte de régularisation, les hypothèses signalées de perte involontaire de poste de travail de l'"extracommaunitaire" pas encore régularisé sont au nombre de 4500 (2000 aide familiale ou assistantes de personnes âgées sans travail cause de décès du premier employeur).

Face à ce problème, qui relègue l'étranger dans une condition gravement discriminatoire, du moment où, d'une part il ne peut retourner dans son pays, pas même pour quelques jours (sous peine de ne plus pouvoir retourner en Italie, n'étant pas en règle) et d'autre part ne peut travailler,

que clandestinement, (n'ayant pas encore eu la régularisation), dans certaines villes italiennes, les parties sociales et la Préfecture sont arrivées à des ententes.

Grâce à cela, les immigrés pour lesquels on a entrepris le dossier de régularisation et qui entretemps ont perdu leur poste de travail, peuvent continuer à travailler s'ils ont trouvé une nouvelle occupation régulière. En substance, le nouvel employeur succède à la nouvelle régularisation.

Ce fait s'est produit récemment aussi à Milan, où le 25 mars à la Prefecture, un accord a été rejoint pour l'entrée en fonction du nouvel employeur dans la procédure de régularisation, quand le travailleur étranger a perdu son poste pour licenciement, décès de l'employeur, sa démission ou cessation de l'activité de l'entreprise.

Mais immédiatement, le jour suivant, l'accord a été interrompu par le Ministère du Welfare, pour contrast affirmé avec la loi.

Dans l'attente d'une solution ministérielle, vu que différemment on peut envisager un énorme contentieux judiciaire pour résoudre ce grave et paradoxal problème des étrangers, on a assisté à des démonstrations publiques et à des assertions de principe de dignité à défendre, même de la part des industriels. Heureusement, aujourd'hui (4/4/03) les médias informent que, à travers une circulaire ayant trait à l'application générale 3/4/03 du Ministère de l'Intérieur ainsi que d'un communiqué du Ministre du Welfare, l'accord de Milan a été en substance accepté; par conséquent dès maintenant, un nouvel employeur qui veut engager un étranger qui attend sa régularisation, devra communiquer sa volonté à la Prefecture, en se référant au dossier qui avait été déjà présenté par un autre employeur pour ce travailleur; dans le cas d'un examen positif des attributions requises, le permis de séjour sera délivré pour la durée d'un an.

Ainsi, le problème le plus important actuel s'est résolu, pour le moins par voie administrative; cependant d'autres problèmes s'annoncent et si ensuite de toutes façons toute la situation qui s'est créée, rend bien compte de la logique de fermeture et d'intolérance présente aussi dans notre pays envers l'immigration.

## **LA LOI FINI-BOSSI- CONCLUSIONS.**

Pour être plus exhaustive, je termine cette brève relation en indiquant certains traits saillants de la réforme italienne de l'année 2002 en matière d'immigration, réforme réalisée avec la technique de la modification/intégration de la précédente discipline (la loi Turco-Napolitano de 1998).

Bien que plusieurs parties avaient constaté que la loi précédente de 1998 contenait des défauts et des inadéquations, il s'agissait d'une loi en substance, visée à la réalisation d'une société ouverte et multiethnique, qui opérait, comme il l'a été efficacement exprimé, dans une logique binaire, tout en distinguant bien, c'est-à-dire, les deux canaux d'immigration, régulier et non, en soutenant d'une part, l'intégration des étrangers réguliers, et en réprimant, de l'autre, les phénomènes de clandestinité.

Différemment, la nouvelle loi, en contrast avec le système binaire, est empreint d'un essentiel prohibitionnisme qui vise à contraster le phénomène de l'immigration, vu que socialement il est dangereux, et à limiter ainsi les hypothèses d'entrée en Italie, qui d'ailleurs met en relation les exigences du système économique.

C'est une loi dite "manifeste", qui pèse considérablement en termes de message, sur la formation de l'opinion publique et sur les comportements sociaux, en créant dans l'imaginaire la perception que l'immigré est un sujet fondamentalement dangereux.

A part les données rappelées ci-dessus, dans la loi y sont contenues des restrictions numériques à l'entrée des travailleurs appartenants aux Etats qui ne collaborent pas adéquatement dans le contrast de l'immigration clandestine ou dans la réadmission de leurs citoyens rapatriés, l'odieuse prévision des emprunts digitales aux immigrés, l'augmentation de la détention administrative, la restriction du droit d'asile, les aggravations des sanctions pénales,....

Ce sont des dispositions qui lèsent les droits et les principes fondamentaux d'égalité, de solidarité et de démocratie, encore plus inacceptables dans un monde globalisé et dans une époque où le phénomène migratoire est désormais une donnée structurale; à mon avis, elles lèsent encore plus les

femmes étrangères, les premières, probablement, à être (ou à être davantage) sacrifiées où les espaces et les reconnaissances sont modestes et/ou où interviennent des restrictions, comme il arrive aujourd'hui dans notre pays (d'ailleurs également à l'occasion de régularisations précédentes généralisées, comme en 1995 et 1998, - on l'a relevé - l'émersion a favorisé les sujets de sexe masculin). Tout ceci, pendant que dans les dernières années, tout en existant les difficultés rappelées, la présence du genre féminin en Italie, actuellement estimée à un pourcentage qui dépasse le 46% de la présence totale étrangère, donnée que la Caritas indique comme 1.362.000 d'immigrés enregistrés au début de l'année 2002 et qui augmente à environ 2.000.000 en considérant les sujets intéressés à la régularisation (d'autres sources plus récentes à propos indiquent le numero de 2.500.000).

Naturellement, et je conclue, pas tout est négatif en Italie, vu qu' à part la tendancielle et naturelle disponibilité des personnes envers les immigrés de toutes sortes, il existe des forces politiques, sociales, ecclesiastiques, syndicales ainsi que (pour les femmes) des associations de femmes, qui s'occupent activement (et se préoccupent) des problèmes des étrangers et des étrangères et de leur intégration de travail. En outre toutes les Institutions ne sont pas insensibles au problème.

Milan le 4 avril 2003

Alba Chiavassa  
( Juge du travail à Milan, Italie )