



**COMMENTAIRES COMMUNS DE LA CES, DE PICUM et SOLIDAR
SUR LES PROPOSITIONS ESCOMPTEES DE LA COMMISSION POUR LUTTER
CONTRE L'EMPLOI ILLEGAL ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL ABUSIVES**

Par ce document, la CES, PICUM et SOLIDAR aimeraient souligner les points importants qui ne peuvent pas être oubliés dans les initiatives futures que prendra la Commission européenne sur la migration irrégulière, en particulier la proposition de législation sur les sanctions à appliquer aux employeurs qui occupent « des ressortissants de pays tiers présents illégalement ». Ces points ont été sélectionnés conformément aux positions officielles des trois organisations.

Un certain nombre d'autres organisations ont souhaité mentionner qu'elles apportent leur soutien aux messages essentiels de ce document. Ces organisations sont: le Lobby européen des femmes (LEF), le Réseau européen contre le racisme (ENAR), l'International Catholic Migration Commission Europe (ICMC) et le Jesuit Refugee Service (JRS).

1) Tous les êtres humains ont des droits humains.

Toutes les personnes résidant sur le territoire de l'Union européenne, quel que soit leur statut juridique, sont des êtres humains et comme tels bénéficient des droits humains fondamentaux. Lorsqu'elles exécutent une prestation, elles sont soumises aux droits fondamentaux du travail, tels qu'ils sont reconnus dans la Charte européenne des droits fondamentaux et dans d'autres instruments internationaux¹. Tout instrument visant à réduire la migration irrégulière doit reconnaître et promouvoir ces droits. Le défaut de reconnaissance et de mise en application de ces droits contribue au niveau d'exploitation des travailleurs migrants sans papiers. Le respect des droits humains ne peut jamais être vu comme un « facteur d'attraction » pour la migration irrégulière !

¹ Voir note en bas de page n° 1.

Dès lors, la Commission doit donner plus de détails dans ses propositions, quand elle fait allusion au besoin d'agir conformément aux droits fondamentaux, en clarifiant en quoi consistent ces droits et comment les mesures proposées aideront à protéger et à promouvoir ces droits.

2) Les personnes « illégales » n'existent pas.

Lorsqu'elles se réfèrent aux travailleurs migrants, les institutions de l'Union européenne devraient adopter un discours qui soit cohérent avec les normes établies par les organisations internationales et régionales et de nombreux acteurs de la société civile et éviter les dénominations telles que « travailleurs illégaux » et « migration illégale ».

Le terme « immigrant illégal » n'existe pas dans le droit international et a des connotations très négatives. Le terme internationalement accepté est migrant (travailleur)² « irrégulier » ou « sans papiers ». Il devrait être clairement entendu que la plupart des travailleurs qui exercent une fonction sans avoir les documents d'immigration adéquats font un travail qui est parfaitement légal comme, par exemple, récolter des fruits, construire des maisons ou prendre soin des malades et des personnes âgées.

L'« irrégularité » signifie simplement ne pas avoir, ou avoir perdu, les documents appropriés leur permettant soit de résider sur un territoire donné, soit de travailler sur celui-ci.

3) Pas de fin à la migration irrégulière sans commencer par accepter la migration légale.

« Endiguer le flux » des migrants irréguliers implique, comme première priorité, des mesures comprenant l'élargissement des voies légales d'entrée. La CES, Solidar et Picum ont déjà exprimé plusieurs opinions et pris position à ce sujet³.

Ils regrettent dès lors que la Commission, dans l'ordre des initiatives qu'elle est en train de prendre, ait annoncé qu'elle prenait – comme première priorité – des mesures « pour intensifier la lutte contre l'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour illégal », alors que ses propositions visant à faciliter l'entrée des travailleurs hautement spécialisés et saisonniers ainsi qu'à mettre en place un cadre de droits pour les migrants ne seront prises qu'à un stade ultérieur.

² Voir : Association des Nations Unies de l'Asie du Sud-Est, *Déclaration sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants*, 13 janvier 2007, au point 2 ; Résolution 1509 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Les droits humains des migrants irréguliers* ; ONU, *Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles*.

³ Voir, entre autres, la position de Solidar sur la communication de la Commission européenne sur l'immigration illégale : une approche de la question de la migration irrégulière fondée sur les droits des parties ; les commentaires de PICUM sur la communication de la Commission sur « les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers », COM (2006) 402 final ; la Résolution de la CES à l'égard de la politique de l'UE proactive en matière de migration et d'intégration, www.etuc.org/a/1159.

4) La bonne gouvernance avant tout.

Aborder la migration irrégulière n'est pas simplement une question de travailleurs et d'employeurs, mais également une affaire de bonne gouvernance. Les situations d'irrégularité peuvent survenir parce que dans de nombreux États membres, les administrations travaillent lentement et de manière bureaucratique, et parce que des systèmes de plus en plus complexes sont mis en place concernant les demandes et les renouvellements des permis, les demandes de visas, etc., en raison de la diversification et de la prolifération des statuts en matière d'immigration. Une simplification administrative et une transparence accrue des procédures sont nécessaires d'urgence et les employeurs ainsi que les travailleurs rencontrant des problèmes à cet égard devraient bénéficier d'une « période de grâce » pour se mettre en ordre, au lieu d'être immédiatement considérés comme des criminels qui doivent être punis ou expulsés.

5) Combattre la migration irrégulière = combattre l'exploitation de la main-d'œuvre.

L'emploi « illégal » n'est pas un « facteur d'attraction », mais la disponibilité de possibilités d'emploi en est un. La majorité écrasante des migrants, comme tous les êtres humains, préférerait avoir des contrats d'emploi réguliers, payer des taxes et contribuer au système de sécurité sociale plutôt que de vivre en dehors du système légal, en étant constamment sous la menace d'une expulsion.

S'attaquer à l'emploi « illégal » signifie d'abord et avant tout veiller à lutter contre l'exploitation de la main-d'œuvre, et à faire payer ceux qui tirent profit (parfois des gains considérables) de l'exploitation des migrants. Pour s'assurer que les droits humains fondamentaux (y compris les droits du travail) des travailleurs sans papiers restent un précepte clé dans la lutte de l'UE contre la migration irrégulière, nous recommandons les mesures suivantes :

- Réaffirmer le principe de la spécificité du droit du travail et défendre les droits et les formes de protection sur le lieu du travail. Le droit du travail existe pour protéger le travailleur placé dans un rapport de force inégal, ce qui est particulièrement le cas des travailleurs sans papiers.
- Sauvegarder le droit de s'organiser pour tous les travailleurs quel que soit leur statut légal (l'immigration), en veillant à ce que la législation soit impartiale et n'interdise pas aux travailleurs sans papiers d'exercer le droit de se syndiquer.
- Renforcer le rôle de l'inspection du travail dans son premier devoir de protéger les travailleurs et non de mettre en application la législation sur l'immigration par les moyens suivants:
 - Exclure le volet de l'immigration de l'inspection sur les lieux du travail, afin de veiller à ce que les travailleurs sans papiers puissent en confiance déposer une plainte contre un employeur abusif sans être menacé d'expulsion ;

- Investir dans la formation et prendre des mesures de sensibilisation pour informer les inspecteurs du travail, les travailleurs sans papiers, et les personnes qui leur offrent une assistance (par ex. les ONG, les syndicats, les autorités locales) sur les possibilités de déposer une plainte officielle.
 - Donner aux inspections du travail des ressources humaines et financières suffisantes pour pouvoir travailler avec efficacité.
- Des procédures en matière de plaintes devraient être établies et prévoir la mise en place d'un organisme indépendant, tel qu'un médiateur, où les travailleurs migrants peuvent faire état en toute confidentialité de conditions de travail et de vie exploitantes. C'est le seul moyen de s'assurer que de telles situations soient dénoncées et mises au jour.
 - Les travailleurs migrants sans papiers qui veulent échapper à des situations d'irrégularité et d'exploitation devraient disposer d'un certain espace légal pour pouvoir se plaindre de leur situation, poursuivre leur employeur en cas de non-paiement des salaires, et recevoir les versements et indemnités qui leur sont dus, sans être d'avance exclus.
Les procédures pourraient être simplifiées et des mécanismes prévus (tels qu'une présomption légale concernant les rémunérations non payées qui peuvent être réfutées par l'employeur, ou l'octroi de permis de résidence temporaire pour ceux qui se plaignent d'être exploités⁴), afin de veiller à ce que les travailleurs migrants ne supportent pas le poids de la sanction pour leur exploitation et de permettre aux travailleurs migrants et à leurs représentants de rassembler les preuves.
 - Les femmes migrantes sans papiers sont particulièrement vulnérables et sont souvent victimes du travail forcé et de traite dans l'industrie du sexe. Des procédures en matière de plaintes et des mesures de lutte contre l'emploi irrégulier dans les secteurs hautement féminisés tels que le travail domestique devraient dès lors être conçues de manière à assurer aux femmes une protection adéquate.

6) Combattre l'exploitation dans le travail = combattre la traite des êtres humains

La protection des droits des travailleurs migrants illégaux et l'ouverture de canaux légaux de migration économique sont des outils importants de prévention de la traite des êtres humains. Ils réduiront le recours de migrants potentiels à des intermédiaires non officiels, et limiteront donc le risque qu'ils soient victimes d'organisations criminelles qui réalisent d'énormes bénéfices grâce à la traite d'êtres humains par le travail ou l'exploitation sexuelle.

⁴ Le gouvernement italien a présenté une législation à cet effet, proposant d'étendre les dispositions actuellement accordées aux victimes du trafic des êtres humains aux migrants sans papiers qui déclarent avoir été exploités. Le projet de loi (n° 1201/2006), qui doit encore être approuvé par le parlement, accorde aux migrants sans-papiers un permis de résidence si les autorités trouvent qu'ils sont « gravement exploités ».

7) Conception de sanctions décisives pour éviter de pénaliser les travailleurs

Si des pénalités et des sanctions sont élaborées, elles ne devraient pas affecter les travailleurs ou les pénaliser au lieu de l'employeur.

Ci-dessous certaines propositions :

- insérer les normes de travail et les droits en la matière dans les accords de la PAC (Politique agricole commune) : la violation des normes de travail pourrait servir de motif pour stopper les paiements aux producteurs qui violent le droit du travail ou exploitent les travailleurs⁵ ;
- veiller à ce que les revendeurs et les autres contractants principaux soient responsables de toute la chaîne d'approvisionnement ; introduire des formes de responsabilité à l'égard du client ou de responsabilité conjointe et solidaire concernant les salaires et les conditions de travail peut être très efficace pour rendre les employeurs et leurs organisations responsables et pour leur faire prendre des mesures ; ceux qui « savent ou pourraient avoir su » que les produits ou les services qu'ils achètent à leurs agences ou à leurs sous-traitants ont un prix bien inférieur aux prix et salaires officiels du marché, devraient être tenus pour responsables ;
- présumer lorsqu'une situation de travail irrégulière est détectée, que l'employeur n'a pas payé les salaires adéquats, ni contribué aux taxes et fonds de sécurité sociale, et dès lors fixer le paiement de, par ex. six mois de salaires, taxes et primes comme sanction, la charge de la preuve incombant à l'employeur ;
- adopter des règlements qui permettent aux pouvoirs publics de saisir le profit présumé, comme cela a été introduit dans certains pays pour sanctionner les profits du trafic de la drogue.

8) Veiller à responsabiliser tous les acteurs sur le marché du travail est une condition préalable.

Un système de sanctions fondé sur la capacité des pouvoirs publics à surveiller, contrôler et intervenir ne peut être efficace que s'il fait partie d'une politique plus vaste s'adressant aux divers acteurs du marché du travail et les rendant responsables. Il faudrait demander aux employeurs et à leurs organisations de devenir responsables de ce qui se passe dans leurs entreprises et secteurs, et de faire preuve d'un engagement moins ambigu à cet égard. Il faudrait demander aux partenaires sociaux, à tous les niveaux pertinents, d'enquêter sur les bonnes pratiques, et de promouvoir les mesures et méthodes d'autorégulation qui peuvent contribuer à réduire le recours à des pratiques irrégulières d'emploi, comme l'introduction de certifications, de marques du commerce loyal, des étiquettes sociales, etc. En même temps, l'introduction de mécanismes de délivrance de permis et la responsabilité en chaîne du travail des filiales et des sous-contractants sont des outils absolument importants pour écarter du marché du travail les intermédiaires peu scrupuleux et manipulateurs.

⁵ Le projet de loi présenté par le gouvernement italien (voir note en bas de page n° 4) interdit aux employeurs, reconnus comme ayant exploité des travailleurs, de recevoir des subventions régionales, nationales ou de l'UE quelles qu'elles soient, pendant un an. La loi régionale n° 28/2006 du gouvernement régional de Puglia interdit aux employeurs qui exploitent des travailleurs migrants de recevoir des financements locaux, nationaux ou de l'UE pendant une période allant jusqu'à 5 ans.

De telles mesures, plutôt que d'être dépeintes idéologiquement comme de la « bureaucratie », devraient être vues comme contribuant à empêcher une économie souterraine de se développer sur la base d'une concurrence déloyale avec les entreprises qui se conforment aux règlements.

Une mise en œuvre plus efficace de la directive sur le détachement des travailleurs, une meilleure coopération entre les services d'inspection du travail soutenus par un « Sociopol » de l'UE, l'adoption urgente de la directive relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires, l'insertion d'une clause sur les droits du travail dans la PAC et dans d'autres dispositifs de financement de l'UE et une proposition d'introduction de la responsabilité conjointe et solidaire des principaux contractants sont des mesures importantes à prendre au niveau de l'UE, qui peuvent soutenir les politiques visant à prévenir l'emploi irrégulier et les conditions de travail abusives.

9) Il est essentiel d'accroître le rôle des syndicats, des ONG et de la société civile toute entière.

Le rôle des syndicats et des ONG est grandement sous-estimé. Les syndicats et les ONG ont, pendant longtemps, été impliqués en entrant en contact avec les travailleurs migrants ou en encourageant leur adhésion. Plusieurs initiatives positives ont déjà été prises.

Accorder des services spécifiques exclusifs fondés sur l'affiliation à des syndicats, associations et organisations de la société civile est une démarche pertinente dans la lutte contre l'exploitation, ainsi que pour garantir la reconnaissance des droits fondamentaux des migrants sans papiers sur le territoire de l'UE, non seulement en qualité de travailleurs mais aussi de personnes.

Une expérience louable, même si elle est encore au stade expérimental, est la coopération entre les syndicats du pays hôte et les syndicats des pays d'origine afin d'établir le contact et de donner des renseignements en matière de droits aux travailleurs migrants potentiels.

Dès lors, les capacités de la société civile (par ex. les ONG, les syndicats, les professionnels d'horizons divers) devraient être renforcées pour continuer à apporter son aide et expérience concernant les conditions de vie et de travail des travailleurs sans papiers, de la manière suivante :

- en veillant à ce que les membres de la société civile ne soient pas poursuivis au plan pénal ou criminel pour avoir fourni une assistance à des travailleurs sans papiers : il ne devrait jamais y avoir de méprise entre le fait d'améliorer les conditions de vie et de travail de ces travailleurs et celui de "faciliter l'immigration illégale".
- en permettant que ces membres de la société civile maintiennent une relation de confidentialité et de confiance avec les travailleurs sans papiers, en n'obligeant pas ces derniers à révéler des renseignements personnels sensibles et/ou des données sur leurs lieux de travail sans leur propre accord.

10) Un cadre renforcé de normes internationales est requis.

Enfin et surtout, l'UE devrait promouvoir la ratification de tous les instruments internationaux pertinents émis par l'ONU, l'OIT et le Conseil de l'Europe⁶, et particulièrement de la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles⁷, qui réitère un certain nombre de droits applicables aux travailleurs migrants et à leurs familles, y compris les divers droits applicables aux travailleurs sans papiers.

ETUC - European Trade Union Confederations
CES – Confédération européenne des syndicats
1210 Bruxelles
Tél.: +32 2 2240407/531

Personnes de contact :
Catelene Passchier
Secrétaire confédérale
cpasschier@etuc.org

Marco Cilento, conseiller
mcilento@etuc.org

PICUM - Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
Gaucheretstraat 164
1030 Bruxelles – Belgique
Tél: +32 (2) 274.14.39
Personne de contact : Michele Le Voy
michele.levoy@picum.org

SOLIDAR
22 Rue du Commerce
B-1000 Bruxelles
Tél.: + 32 (0)2 5001033
Fax: + 32 (0)2 5001030

Personne de contact :
Giulia Laganà
Courriel: giulia@solidar.org

6 Voir note en bas de page n° 1.

7 Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 41/158 du 18 décembre 1990.