

Résolution 2504 (2023)¹

Protection sanitaire et sociale des travailleuses et des travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière

Assemblée parlementaire

1. L'Europe compte environ 4 à 5 millions de personnes sans papiers. Cependant, ce chiffre pourrait n'être qu'une sous-estimation brute parce que des données fiables font défaut. Beaucoup de ces personnes participent *de facto* au marché du travail en tant que «travailleuses et travailleurs invisibles», y compris dans des situations de migration en tant que main-d'œuvre saisonnière et dans le cadre d'emplois domestiques, mais elles restent très fragiles sur le plan socio-économique – avec un accès insuffisant ou inexistant aux droits socio-économiques. Leur vulnérabilité a été mise en évidence lors de la pandémie de covid-19, lorsque cette catégorie de main-d'œuvre a été exposée à une double menace: une précarité socio-économique élevée et un accès aléatoire, sinon inexistant, aux soins de santé de base.

2. En acceptant la marginalisation des travailleurs sans papiers, les États membres tolèrent l'inégalité de traitement, la discrimination et la vulnérabilité, qui peuvent conduire à des abus et à l'exploitation de personnes. Une telle situation favorise également la précarité, la traite des êtres humains et le risque de criminalité; nuit à la sécurité au travail; alimente l'économie souterraine; réduit les recettes de l'État provenant des cotisations sociales et sape les fondements d'une concurrence équitable. Des pans entiers de l'économie nationale et internationale reposent sur un modèle économique qui contrevient aux droits fondamentaux des travailleuses et travailleurs de manière générale et ce de façon plus prononcée encore pour les personnes sans permis de séjour. On ne peut intervenir efficacement dans la protection des travailleuses et travailleurs sans papiers, sans changer le raisonnement économique – abaisser les coûts de production en maltraitant les ouvriers pour augmenter le profit de quelques-uns – qui mène à cette situation.

3. L'Assemblée parlementaire note que la problématique de l'exploitation au travail touche aussi bien le droit migratoire que celui du travail. Le durcissement adopté par les États membres des voies légales pour les ressortissants de pays tiers venant travailler en Europe aggrave la précarité des droits du travail et des droits de séjour de personnes résidant parfois depuis de nombreuses années dans nos États. L'Assemblée rappelle que les politiques d'asile et de migration créent parfois elles-mêmes des situations d'illégalité pour les personnes migrantes. L'une des raisons principales de cas d'abus et d'exploitation des migrants sans papiers plus particulièrement, et des travailleuses et travailleurs en général, est un marché du travail pas suffisamment contrôlé, une situation exacerbée par la difficulté des inspections dans le cas des travailleuses et travailleurs domestiques migrants; une autre raison étant la déshumanisation des migrants, notamment dans certains discours politiques.

4. L'Assemblée soutient vivement le dialogue entre les principales parties prenantes (pouvoirs publics, employeurs, associations et syndicats) comme moyen de développer des programmes visant à rétablir les droits des travailleuses et travailleurs invisibles dans les marchés nationaux du travail et dans la société en général. Elle considère que le «délit de solidarité», qu'il vise les organisations de la société civile ou les personnes privées dans leurs efforts pour venir en aide à ces personnes vulnérables à leur arrivée et pendant leur séjour dans nos pays, doit être aboli là où il existe toujours.

1. *Discussion par l'Assemblée le 21 juin 2023 (17^e séance) (voir Doc. 15784, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Ada Marra; et Doc. 15794, avis de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Arusyak Julhakyan). Texte adopté par l'Assemblée le 21 juin 2023 (17^e séance).*

Voir également la [Recommandation 2255 \(2023\)](#).



5. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle sa [Résolution 1568 \(2007\)](#) et sa [Recommandation 1807 \(2007\)](#) qui demandaient la mise sur pied de programmes de régularisation pour les migrants en situation irrégulière. Elle rappelle également sa [Résolution 1922 \(2013\)](#) «La traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé» et sa [Résolution 2323 \(2020\)](#) «Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants». Elle note que certains pays européens ont pris des mesures pour améliorer la situation des travailleuses et travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière. Des programmes de régularisation partielle ou d'autres dispositifs administratifs ainsi mis en place ont permis un meilleur accès de ces travailleuses et travailleurs aux programmes de santé et de protection sociale ou, au moins temporairement, ont étendu la couverture sanitaire de ces travailleurs vulnérables parfois sans passer par le processus de régularisation, notamment à la suite de la crise de covid-19. Toutefois, le phénomène de l'exploitation dans des secteurs économiques continue, plus particulièrement pour les travailleuses et travailleurs sans papiers, et d'autres mesures audacieuses fondées sur les droits humains sont nécessaires pour consolider l'accès aux droits socio-économiques pour tous dans les États membres du Conseil de l'Europe, conformément aux normes énoncées dans la Charte sociale européenne (STE n° 35) et les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'aux recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en 2016.

6. L'Assemblée constate que les travailleuses et travailleurs invisibles sont fortement exposés au risque d'exploitation par des employeurs ne les déclarant pas ou ne les déclarant qu'en partie, leur versant de bas salaires insuffisants et ne leur offrant souvent pas de conditions de travail décentes. Ces travailleuses et travailleurs n'ont pas les moyens de se défendre contre les abus dans plusieurs domaines (notamment le travail, le logement et l'accès aux soins médicaux de base), car ils estiment que le fait de saisir la justice leur ferait courir un risque d'expulsion et/ou de représailles de la part de l'employeur. La violation des droits fondamentaux, y compris des droits sociaux, des travailleuses et travailleurs invisibles doit cesser et les États peuvent y parvenir en modifiant leurs politiques de plusieurs manières.

7. L'Assemblée est préoccupée par le fait que les cadres réglementaires de nombreux États membres sont trop stricts ou opaques sur les conditions à remplir, et qu'ils rendent l'accès aux procédures de régularisation des travailleuses et travailleurs invisibles excessivement difficile, lourd, opaque ou imprévisible. En outre, des procédures administratives trop complexes, coûteuses et lentes retardent souvent la délivrance ou la prolongation des permis de séjour et de travail. Cela bloque non seulement la régularisation de la situation des travailleuses et travailleurs invisibles, mais précipite également en situation irrégulière des milliers de travailleuses et travailleurs titulaires d'un permis temporaire lorsque celui-ci n'est pas renouvelé à temps.

8. L'Assemblée déplore également la restriction du champ d'application de la Charte sociale européenne (c'est-à-dire l'exclusion des personnes originaires de pays qui ne l'ont pas ratifiée et des personnes qui ne résident pas légalement ou ne travaillent pas régulièrement sur le territoire de la Partie concernée), tel qu'il est énoncé dans l'annexe à la Charte. L'Assemblée partage le point de vue selon lequel cette limitation est incompatible avec la nature de la Charte, qui est un traité relatif aux droits humains. Cette anomalie devrait être corrigée pour aligner la Charte sur l'état d'évolution du droit international relatif aux droits humains.

9. À la lumière des considérations qui précèdent, l'Assemblée recommande aux États membres les bonnes pratiques suivantes, que ce soit dans le cadre de programmes ad hoc de régularisation ou de mécanismes permanents visant à mieux intégrer les travailleuses et travailleurs invisibles:

9.1. les informations sur les procédures officielles de demande de permis de séjour et de travail nationaux devraient être disponibles dans de nombreuses langues afin d'être accessibles et compréhensibles, et, à cette fin, doivent s'appuyer sur la société civile (les syndicats, les organisations non gouvernementales et les associations);

9.2. pour les travailleuses et travailleurs au bénéfice de contrats temporaires, le changement d'employeur ne devrait pas avoir d'incidence sur le statut de résidence;

9.3. le dépôt de la demande devrait de préférence être fait par les travailleurs sans papiers eux-mêmes, sans intermédiaires qui pourraient leur faire du chantage;

9.4. tout migrant en situation irrégulière collaborant avec la police pour dénoncer des abus devrait obtenir directement un permis de séjour et de travail;

9.5. pour toute victime d'exploitation criminelle par le travail, de traite des êtres humains et d'autres actes criminels violents qui souhaiterait rester dans le pays, l'accès effectif à une assistance juridique gratuite et à des mécanismes de protection devrait être garanti; les procédures d'expulsion devraient être suspendues et l'accès à des permis spécifiques facilité, indépendamment de sa coopération avec les autorités et de sa participation aux procédures judiciaires;

- 9.6. il faudrait prévoir une possibilité de recours à un organe indépendant en cas de réponse négative par l'instance décisionnelle administrative ou en cas de décision d'un tiers habilité de ne pas présenter la demande de régularisation à l'instance décisionnelle;
- 9.7. les critères de recevabilité, tels qu'un certain nombre d'années de résidence dans le pays (durée raisonnable), devraient être aussi clairs que possible, et la situation familiale des requérants devrait être prise en compte;
- 9.8. les frais de dossiers et de procédures devraient être les plus légers possibles, ou être totalement supprimés, compte tenu des revenus extrêmement bas des migrants sans papiers;
- 9.9. un soutien devrait être mis en place pour les associations qui aident les requérants dans leur démarche de régularisation tout au long de la procédure;
- 9.10. le nombre et le type de documents à produire par les requérants devraient être de l'ordre du raisonnable et tenir compte de la nature discrète de la vie des migrants sans papiers;
- 9.11. une fois la régularisation obtenue, il faut mettre sur pied des mesures d'accompagnement pour ces personnes (par exemple des cours de langue, un soutien dans la recherche d'un nouvel emploi);
- 9.12. l'accès aux soins de santé doit être garanti à toutes les travailleuses et tous les travailleurs sans papiers, quel que soit l'état d'avancement du processus de régularisation.
10. L'Assemblée note que l'accès à la justice, qui est un point cardinal de la protection des travailleuses et travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière, n'est pas suffisamment garanti par les États membres. Les États devraient être encouragés à trouver des procédures qui ne mettent pas en relation les différents cours avec les services de migration, ce qui constitue le principal obstacle subjectif et objectif des travailleuses et travailleurs sans papiers à faire valoir leurs droits.
11. Afin d'éliminer les pires formes d'exploitation des travailleuses et travailleurs invisibles, l'Assemblée exhorte les États membres:
- 11.1. à signer et à ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93);
- 11.2. à mettre pleinement en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail;
- 11.3. à renforcer la responsabilité sociale des entreprises en s'appuyant sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et sur la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et les entreprises;
- 11.4. à mieux protéger les victimes de traite humaine à des fins d'exploitation sexuelle ou par le travail en leur accordant un permis de séjour temporaire dès que les abus commis sont signalés à une autorité judiciaire ou à une autorité civile compétente (par exemple l'inspection du travail) et pendant la durée de la procédure judiciaire.