



Doc. 16371

26 mars 2026

Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteure: Mme Valérie PILLER CARRARD, Suisse, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs par Mme Valérie Piller Carrard, rapporteure	5
1. Introduction	5
2. Comprendre le dumping social et l'exploitation par le travail	5
2.1. Les cadres juridiques	6
2.2. Points de vue d'experts sur les bonnes pratiques et voies d'amélioration	7
3. Bref aperçu des réponses politiques nationales au dumping social et à l'exploitation par le travail	9
3.1. L'approche des pays nordiques face au dumping social et à la criminalité liée au travail	9
3.2. Belgique: droit pénal contre l'exploitation grave par le travail	10
3.3. Europe centrale: accent mis sur les mesures visant la traite des êtres humains	10
3.4. «Pas de citoyens de seconde zone» – visite d'information aux Pays-Bas	10
3.5. Exemple suisse de partage des responsabilités entre les partenaires sociaux	12
3.6. Lutter contre le travail transfrontalier non déclaré	13
4. La voie à suivre: où l'action des États européens est-elle la plus nécessaire?	13
4.1. Utilisation des critères de référence de la Charte sociale européenne	13
4.2. Lutter contre les écarts à la Charte dans la législation et la pratique nationales	14
4.3. Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises	16
4.4. Transformer les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme en droit contraignant aux niveaux régional et national	17
4.5. Lutter contre l'économie informelle et le travail non déclaré	18
5. Conclusions et recommandations à l'attention des décideurs politiques	19

1. Renvoi en commission: [Doc. 15823](#), Renvoi 4770 du 13 octobre 2023.



A. Projet de résolution²

1. Le dumping social et l'exploitation par le travail fragilisent le modèle social européen, portent atteinte aux droits fondamentaux et à la dignité humaine et faussent la concurrence loyale, menaçant ainsi la cohésion sociale et la stabilité démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les chef-fes d'État et de gouvernement réunis au Sommet de Reykjavík (2023) ont souligné le rôle central de la justice sociale et de la Charte sociale européenne (STE n° 35 et STE n° 163 (révisée), «la Charte»), dont les normes constituent un «socle de droits» qui ne doit pas être mis à mal par les pratiques ou les législations nationales.

2. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation que, à mesure que l'intégration économique se poursuit, les disparités en matière de normes du travail, de salaires et de mécanismes de mise en œuvre contribuent à créer un marché du travail à deux vitesses, où les travailleuses et travailleurs vulnérables, souvent migrants ou détachés, et celles et ceux qui travaillent dans l'économie informelle, sont soumis à des conditions de travail indignes et ne bénéficient pas d'une protection sociale adéquate. En outre, l'exploitation par le travail, qui va de la sous-rémunération systématique à la coercition psychologique ou physique et, dans le pire des cas, au travail forcé et à la traite des êtres humains, en passant par le refus des protections sociales, les conditions de travail dangereuses et les horaires excessifs, représente une grave violation de la dignité humaine et des droits fondamentaux.

3. Le dumping social et l'exploitation par le travail sont contraires à l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui repose sur quatre piliers: emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail (dont le salaire minimum), et qui s'applique à toutes les personnes qui travaillent, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel. Les États membres du Conseil de l'Europe se sont également engagés à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, dont l'Objectif n° 8 vise à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous».

4. L'Assemblée souligne que tous les États membres sont liés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et se sont engagés, à des degrés divers, en vertu de la Charte et de sa version révisée, à défendre les droits socio-économiques, notamment le droit à des conditions de travail équitables, à une rémunération équitable, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, la protection des travailleuses et travailleurs migrants et la non-discrimination. Elle souligne en outre l'importance de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) pour combattre les formes graves d'exploitation par le travail et garantir une réponse centrée sur la victime et fondée sur les droits humains.

5. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne l'importance et la complémentarité des différentes normes juridiques supranationales établies par les directives de l'Union européenne, les conventions de l'OIT et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

6. L'Assemblée se félicite de la déclaration politique adoptée le 19 mars 2026 lors de la Conférence de haut niveau sur les droits sociaux – La Charte sociale européenne et exhorte les États membres à mieux utiliser les critères de référence de la Charte, ainsi que d'autres instruments internationaux, pour lutter plus efficacement contre le dumping social et l'exploitation par le travail. Pour ce faire, elle recommande notamment:

6.1. de renforcer les bases juridiques et les institutions nationales qui sous-tendent les droits liés au travail en utilisant les normes de la Charte (en particulier les articles 2, 3, 4, 18, 19, 20 et E) et d'accepter des dispositions supplémentaires de la Charte afin de lutter plus efficacement contre le dumping social;

6.2. d'encourager des modèles économiques socialement justes qui offrent des emplois stables et sûrs et mettent sur un pied d'égalité les intérêts économiques et les droits socio-économiques;

6.3. de protéger les lanceuses et lanceurs d'alerte qui signalent l'exploitation par le travail aux autorités, de mettre en place des canaux sécurisés pour ce type de signalement et de construire des «pare-feux» entre les autorités chargées de l'application du droit du travail et les autorités chargées de l'immigration, en donnant aux travailleuses et travailleurs exploités les moyens de réclamer des arriérés de salaire sans crainte de se voir expulsés ou de perdre leur titre de séjour;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 mars 2026.

6.4. de renforcer le partenariat social, d'assurer la liberté d'association et de garantir le droit syndical en étendant les conventions collectives sectorielles à tous les travailleuses et travailleurs, en particulier dans les secteurs à haut risque et à bas salaires, et en impliquant les partenaires sociaux dans des inspections sur le terrain menées par diverses parties prenantes;

6.5. d'augmenter sensiblement les ressources (financement et personnel) des inspections du travail afin de respecter les critères minimaux de l'OIT, de permettre des inspections fondées sur les risques et de garantir des sanctions efficaces et dissuasives en cas d'infraction à la législation du travail;

6.6. d'harmoniser les contrôles et de renforcer la collaboration transfrontalière, y compris avec l'Autorité européenne du travail et les autorités fiscales, en invoquant, le cas échéant, le Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STCE n° 208);

6.7. de garantir un salaire minimum vital et la parité salariale pour tous les travailleuses et travailleurs dans les pays d'accueil, en interdisant les contrats «zéro heure», et de réduire l'écart salarial entre les femmes et les hommes;

6.8. de promouvoir une coopération intégrée et entre les diverses parties prenantes en reproduisant, le cas échéant, les modèles nordiques de centres interinstitutionnels (travail, migrations, police, fiscalité) pour le partage de renseignements, l'échange de données, l'analyse des risques et l'application de la législation, en mettant l'accent sur les cas à haut risque et les cas transfrontaliers;

6.9. d'imposer l'octroi de licences obligatoires et la certification des agences de travail temporaire, de mettre en place des systèmes d'évaluation des risques, de prévoir des sanctions en cas de non-respect et d'interdire les agences qui opèrent en tant que sociétés-écrans ou qui n'exercent pas d'activité économique réelle dans le pays;

6.10. de renforcer la réglementation et la responsabilité en matière de sous-traitance en imposant une responsabilité conjointe tout au long de la chaîne de sous-traitance, en appliquant des limites strictes aux divers niveaux de sous-traitance et en garantissant l'égalité des conditions d'emploi, des salaires et de l'accès aux voies de recours pour tous les travailleuses et travailleurs, en s'inspirant des modèles appliqués en Suisse et en Belgique;

6.11. de veiller, le cas échéant, à l'application effective des directives pertinentes de l'Union européenne, y compris pour les ressortissant-es de pays tiers et les travailleuses et travailleurs recrutés par des agences de travail temporaire;

6.12. de fournir aux travailleuses et travailleurs, en particulier migrants et détachés, des informations accessibles en plusieurs langues sur leurs droits et de leur indiquer des points de contact pour l'aide juridictionnelle, notamment par l'intermédiaire des syndicats;

6.13. de lutter contre le faux travail indépendant et le travail informel en établissant des critères clairs pour classer les travailleurs et travailleuses comme salariés, en étendant les protections aux travailleuses et travailleurs des plateformes, en renforçant la surveillance des secteurs connus pour employer de faux travailleuses et travailleurs indépendants et en recourant à des amnisties ciblées et à un enregistrement simplifié à des fins de régularisation;

6.14. de faire progresser et d'intégrer la responsabilité sociétale des entreprises en faisant respecter le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement, ce qui exige des entreprises qu'elles identifient, contrôlent et traitent les risques de dumping social. Les pouvoirs publics et les entreprises privées devraient refuser de travailler avec des entrepreneurs ou des fournisseurs qui se livrent à des pratiques d'exploitation;

6.15. d'envisager la mise en œuvre de mesures positives et d'incitation qui récompensent les entreprises vertueuses appliquant des normes sociales élevées pour leurs employé-es;

6.16. de soutenir les négociations en faveur d'un instrument international juridiquement contraignant fondé sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de mettre en œuvre les principes directeurs énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises.

7. À la lumière des recommandations ci-dessus, l'Assemblée invite les parlements nationaux à revoir et à renforcer, le cas échéant, la législation nationale afin de la mettre en conformité avec les engagements internationaux du pays visant à lutter contre le dumping social et l'exploitation par le travail. Elle encourage les parlements nationaux à suivre la mise en œuvre, par le gouvernement et les organismes publics compétents, des mesures concrètes prises contre le dumping social et l'exploitation par le travail.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2026) «Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail» ainsi qu'à sa Résolution 1993 (2014) «Un travail décent pour tous» et sa Recommandation 2304 (2026) «65^e anniversaire de la Charte sociale européenne: les droits sociaux, socle de démocraties résilientes et de justice sociale».
2. Afin de renforcer l'action nationale contre le dumping social et l'exploitation par le travail, l'Assemblée souligne l'importance des critères de référence inscrits dans la Charte sociale européenne (STE n° 35 et STE n° 163 (révisée)) pour guider les efforts des États membres dans ce domaine et invite le Comité des Ministres:
 - 2.1. à promouvoir l'acceptation de dispositions supplémentaires de la Charte et la ratification de la Charte révisée et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158);
 - 2.2. à attirer l'attention des gouvernements nationaux sur les recommandations pour action contenues dans sa Résolution... (2026).
3. L'Assemblée souligne en outre que, pour remédier plus efficacement aux effets indésirables des activités des entreprises sur les droits humains, et notamment sur les droits socio-économiques, il est absolument nécessaire d'accélérer les négociations et d'adopter un instrument international juridiquement contraignant fondé sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Elle prie donc instamment le Comité des Ministres de demander aux États membres de soutenir activement ce processus.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 13 mars 2026.

C. Exposé des motifs par M^{me} Valérie Piller Carrard, rapporteure⁴

1. Introduction

1. «Le dumping social est une pratique déloyale, contraire au modèle social européen et qui vient dégrader des conditions de travail locales difficilement acquises.», souligne la proposition de résolution déposée par M. George Katrougalos (Grèce, GUE) et plusieurs de ses collègues (Doc. 15823). La proposition souligne en outre que le dumping social peut conduire à l'exploitation par le travail qui, à son tour, peut s'accompagner de pratiques criminelles. Les pratiques les plus problématiques comprennent les frais de recrutement excessifs et l'extorsion des travailleuses et travailleurs pour qu'ils remboursent ces frais, la falsification de documents et de signatures, les menaces et la violence sur le lieu de travail, les atteintes à la sécurité du travail, la fraude aux prestations sociales et aux impôts, une sous-rémunération importante et les heures de travail excessives. La proposition exige des actions coordonnées de la part des syndicats, des autorités compétentes, des entreprises et des organisations internationales, suggérant qu'un ensemble de «lignes directrices européennes sur la conduite à tenir face au dumping social contribueraient [...] à une réponse européenne coordonnée et efficace».

2. Rappelons que lors du sommet de Reykjavik en mai 2023, les chef-fes d'État et de gouvernement ont réaffirmé l'importance de la justice sociale pour la stabilité et la sécurité démocratiques, engageant les États membres à protéger et à mettre en œuvre les droits sociaux tels qu'ils sont garantis par le système de la Charte sociale européenne⁵. En effet, les responsables politiques réalisent de plus en plus que le fait de négliger les droits sociaux, les inégalités socio-économiques et l'aspiration de toutes et tous à vivre dans la dignité entraîne une polarisation sans cesse croissante dans la société, qui se répercute sur la stabilité démocratique. Comme l'a montré un événement intitulé «Droits sociaux: Construire la justice sociale et la stabilité démocratique» (Bruxelles, 5 juin 2025), l'intégration des droits sociaux dans les politiques nationales et internationales est un investissement économique intelligent permettant une vie décente pour toutes et tous et une société plus résiliente, plus stable et plus prospère dans son ensemble.

3. En tant que rapporteure de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, je soutiens pleinement les travaux menés par l'Assemblée parlementaire pour faire progresser les droits sociaux sur le terrain et je partage les préoccupations relatives au dumping social et à l'exploitation par le travail, qui appellent une réponse publique plus efficace aux niveaux national et européen. En se concentrant sur ces phénomènes qui peuvent prendre des formes tant légales qu'illégales, le présent rapport va examiner la situation actuelle (y compris les cadres juridiques et les mécanismes de mise en œuvre) et les problèmes qui se posent dans les États membres en matière de dumping social et d'exploitation par le travail. Le rapport s'appuie également sur les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée⁶, cherchant à formuler des recommandations de politiques et des orientations sur les mesures pratiques que les États membres devraient prendre pour lutter plus efficacement contre le dumping social et l'exploitation par le travail, sur la base des bonnes pratiques existantes.

2. Comprendre le dumping social et l'exploitation par le travail

4. Le dumping social et l'exploitation par le travail représentent des défis importants pour la cohésion sociale, la concurrence loyale et les droits humains fondamentaux dans les 46 États membres du Conseil de l'Europe. À mesure que l'intégration économique se poursuit, les disparités en matière de normes de travail, de salaires et de mécanismes d'application contribuent à créer un marché du travail à deux vitesses où les personnes en situation de vulnérabilité, souvent des travailleuses et travailleurs migrants ou détachés, sont soumis à des conditions de travail indignes et ne bénéficient pas d'une protection adéquate.

5. Le dumping social désigne les pratiques par lesquelles les entreprises utilisent une main-d'œuvre moins chère – souvent en provenance de pays où les normes sociales sont moins strictes – afin d'obtenir un avantage concurrentiel. Cette pratique implique généralement une mobilité transfrontalière de la main-

4. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique.

5. Charte sociale européenne (STE n° 35) et Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163).

6. Il s'agit notamment de la [Résolution 2033 \(2015\)](#) «Protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève»; la [Résolution 2432 \(2022\)](#) «Lutte contre la discrimination fondée sur l'origine sociale»; la [Résolution 2420 \(2022\)](#) «La gouvernance du football: les affaires et les valeurs»; la [Résolution 2504 \(2023\)](#) «Protection sanitaire et sociale des travailleuses et travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière» et la [Résolution 2548 \(2024\)](#) «Les enfants et le monde du travail: éradiquer le travail nocif pour les enfants».

d'œuvre et est particulièrement répandue dans des secteurs tels que la construction, l'agriculture, les transports, la restauration et le travail domestique, ainsi que dans le domaine moins bien régulé des travailleurs et travailleuses du sexe.

6. L'exploitation par le travail englobe toute une série d'abus, allant de la sous-rémunération, des heures excessives de travail, des conditions de travail dangereuses et du refus de protection sociale à des conditions de travail qui atteignent le seuil du travail forcé ou de l'esclavage moderne. La sous-rémunération est de loin l'aspect le plus répandu de l'exploitation par le travail mais, en tant que telle, elle n'est pas criminalisée dans la plupart des pays. C'est une combinaison d'infractions qui caractérise le plus précisément l'exploitation par le travail. Les victimes sont généralement des personnes migrantes sans-papiers, des travailleuses et travailleurs détachés, des personnes demandeuses d'asile et des acteurs de l'économie informelle. Certaines de ces personnes sont victimes de la traite des êtres humains.

2.1. Les cadres juridiques

7. En termes d'instruments juridiques, tous les États membres du Conseil de l'Europe sont liés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)⁷ et nombre d'entre eux ont ratifié la Charte sociale européenne (ci-après «la Charte») et sa version révisée qui imposent des conditions de travail équitables et la protection des droits des travailleuses et travailleurs. En effet, la moitié des articles de la Charte énoncés dans la partie I concernent le travail décent, la protection des travailleuses et travailleurs et la dignité au travail, autant de questions qui revêtent une grande importance dans l'examen du dumping social et de l'exploitation par le travail, à condition que les États membres adoptent ces dispositions et en fassent bon usage au niveau national. Les articles 2 (conditions de travail équitables), 3 (sécurité et hygiène dans le travail), 4 (rémunération équitable), 18 et 19 (protection des travailleuses et travailleurs migrants), 20 et E (égalité de chances et non-discrimination), 26 (dignité au travail) sont particulièrement pertinents pour lutter contre le dumping social et l'exploitation par le travail.

8. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) prévoient également des mécanismes solides pour lutter contre les formes graves d'exploitation par le travail. 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 indique que la traite à des fins d'exploitation par le travail peut se produire «dans tous les secteurs de l'économie, à différents stades de la chaîne d'approvisionnement des entreprises, en conséquence des pratiques en vigueur dans les marchés publics, et dans les domiciles privés». Elle demande aux gouvernements des États membres d'adopter des lois, des politiques et des stratégies nationales pour lutter contre ce problème, en mettant l'accent sur une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes.

9. Pour les pays de l'Union européenne (UE), diverses normes juridiques supranationales telles que la directive sur les travailleurs détachés (96/71/CE, révisée en 2018 – [2018/957](#)) et la [directive 2019/1152](#) sur les conditions de travail transparentes et prévisibles visent à limiter le dumping social, tandis que la [directive 2009/52](#) sur les sanctions à l'encontre des employeurs établit un cadre pour lutter contre l'emploi informel des personnes migrantes en situation irrégulière et facilite l'accès à la justice pour les travailleuses et travailleurs exploités. La [directive 2011/36/UE](#) sur la traite des êtres humains est également pertinente en ce qui concerne l'exploitation grave et la protection des droits des victimes, tant pour les personnes ressortissantes de l'UE que pour les non-ressortissantes. La [directive 94/33/CE](#) sur les jeunes travailleuses et travailleurs impose des obligations pour protéger les enfants de l'exploitation économique et de tout travail susceptible de nuire à leur développement ou à leur éducation. En outre, la [directive 2024/1760](#) sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité vise à garantir, entre autres, une meilleure protection des droits humains, y compris des droits du travail, et un cadre juridique plus harmonisé dans les pays de l'UE – avec une plus grande sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables; cette directive a également des implications importantes pour les pays dits «tiers»⁸. En outre, la Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre des droits du travail qui recourent les normes du Conseil de l'Europe.

7. Notamment l'article 4 de la Convention qui stipule: «Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude».

8. Bien que la directive couvre le travail forcé, des associations telles que PICUM (réseau d'organisations soutenant la justice sociale et les droits humains pour les sans-papiers) soulignent que l'accent mis sur les produits fabriqués à l'aide du travail forcé plutôt que sur le travail forcé lui-même manque la cible et ne répond guère «aux réalités et aux besoins des travailleuses et travailleurs migrants».

10. La résolution [P8_TA\(2016\)0346](#) du Parlement européen sur le dumping social dans l'UE demande de renforcer les contrôles et la coordination entre les États membres, ainsi que de combler les lacunes réglementaires afin de faire respecter le droit du travail au niveau national et européen, selon le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, et de progresser vers une convergence sociale positive. Cette résolution souligne entre autres les défis liés à l'apparition du numérique dans l'économie et aux travailleuses et travailleurs mobiles dans le domaine des transports.

11. Le dumping social et l'exploitation des travailleur·euse·s sont contraires à l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui repose sur quatre piliers: emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail (dont le salaire minimum), et qui s'applique à toutes les personnes qui travaillent, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel. Les pays européens se sont également engagés à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, notamment son objectif 8 visant à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous». Les États membres du Conseil de l'Europe sont également liés par une série de conventions pertinentes de l'OIT, notamment la convention sur le travail forcé (n° 29), la convention sur l'abolition du travail forcé (n° 105), la convention sur les travailleurs domestiques (n° 189), les conventions n°s 87 et 98 relatives à la liberté d'association, la convention n° 111 couvrant le droit à la non-discrimination dans l'emploi, la convention n° 138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi des enfants et la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, ainsi que la convention no 81 sur l'inspection du travail.

12. En outre, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains (qui font partie du cadre «Protéger, respecter et réparer» des Nations Unies), publiés en 2012, restent la principale norme mondiale pour prévenir et traiter les effets négatifs des activités commerciales sur les droits humains, y compris les droits sociaux et économiques⁹. En tant que cadre de référence internationalement reconnu visant à améliorer les normes et les pratiques au carrefour entre les entreprises et les droits humains, ces principes directeurs sont également pertinents pour les efforts déployés par les États membres afin d'améliorer les mesures et la cohérence des politiques de lutte contre le dumping social et l'exploitation par le travail au niveau national, ainsi que pour renforcer la responsabilité sociale des grandes entreprises transnationales. Les principes directeurs jettent également les bases d'un instrument international juridiquement contraignant afin de mieux réglementer les relations entre les États et les entreprises. La [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et les entreprises a demandé la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies.

13. Au niveau national, les pays européens disposent de cadres juridiques et de mécanismes d'application plus ou moins sophistiqués, notamment d'inspections du travail spécialisées et d'approches interinstitutionnelles coordonnées. Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas d'inspections du travail suffisamment formées ou dotées d'un personnel adéquat. Selon la Confédération européenne des syndicats (CES), un grand nombre d'États membres du Conseil de l'Europe n'atteignent pas le seuil de référence de l'OIT, qui est d'un inspecteur ou une inspectrice pour 10 000 travailleuses et travailleurs. Les secteurs de l'économie informelle, en particulier l'agriculture, le travail domestique et l'hôtellerie, restent difficiles à réglementer. Des pays comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne sont confrontés à un travail non déclaré très répandu, impliquant souvent des personnes migrantes au statut juridique précaire¹⁰.

2.2. Points de vue d'experts sur les bonnes pratiques et voies d'amélioration

14. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a organisé des auditions avec des experts lors de ses réunions à Helsinki le 16 mai 2025¹¹ ainsi qu'à Paris le 4 septembre 2025¹². J'ai également effectué une visite d'information aux Pays-Bas les 13 et 14 novembre 2025. La première audition a été une excellente occasion d'explorer

9. Élaborés par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, les Principes directeurs ont été adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies dans sa Résolution 17/4 du 16 juin 2011. Voir [ici](#).

10. Voir le rapport de M^{me} Ada Marra (Suisse, SOC) intitulé «Protection sanitaire et sociale des travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière» ([Doc. 15784](#)).

11. Voir le procès-verbal de la réunion – AS/Soc(2025)PV04add2 (déclassifié). L'audition a impliqué M^{me} Natalia Ollus, directrice de l'Institut européen pour la prévention et le contrôle de la criminalité, affilié aux Nations Unies (HEUNI); M. Samuli Hiilesniemi, avocat, Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK); et M^{me} Pia Marttila, conseillère principale de coordination, Victim Support Finland (RIKU).

12. Voir AS/Soc (2025) PV06add (déclassifié) pour le procès-verbal de l'audience à laquelle ont participé M^{me} Séverine Picard, fondatrice et directrice générale de Progressive Policies, et M^{me} Bruna Campanello (en ligne), membre du comité directeur du syndicat UNIA (Suisse).

l'approche finlandaise du dumping social et de l'exploitation par le travail. Les experts ont expliqué que le dumping social est distinct de l'exploitation par le travail. Le dumping social est essentiellement un problème économique qui cause des dommages à la société dans son ensemble par la distorsion du marché et la concurrence déloyale qui pénalisent le fonctionnement des entreprises respectueuses de la loi, tandis que l'exploitation par le travail est un problème de violation des droits fondamentaux des personnes concernées.

15. Ces deux phénomènes sont très difficiles à mettre en évidence sans que les travailleuses et travailleurs exploités ne signalent des abus; pour cela, ces personnes doivent connaître leurs droits et avoir confiance dans les institutions auxquelles elles peuvent s'adresser en cas de problème. Ces phénomènes échappent en grande partie aux statistiques et peuvent conduire à l'escalade de la criminalité, de l'exploitation et du dumping social si les autorités publiques ferment les yeux. 289 cas d'exploitation par le travail ont été signalés en Finlande en 2024, la majorité des victimes finissant par déposer une plainte pénale. La plupart des travailleuses et travailleurs exploités étaient d'origine étrangère et détenaient un permis de travail.

16. L'approche finlandaise vise à identifier les victimes et à comprendre leurs vulnérabilités en combinant des interventions spécialisées et multidisciplinaires. Selon les experts, il est essentiel de comprendre le mécanisme de contrôle psychologique pour détecter et engager des poursuites efficaces en matière d'exploitation par le travail, et assurer une protection adéquate des victimes. Toutefois, le fait de se concentrer uniquement sur les cas les plus graves pourrait conduire à la poursuite de l'exploitation et à sa normalisation.

17. Les schémas d'exploitation par le travail dévoilés en Finlande montrent que la coopération des différentes parties prenantes (autorités, ONG, syndicats et autres) est cruciale dans la lutte contre l'exploitation par le travail. Sur la base de dispositions légales et de programmes politiques, des plans d'action nationaux contre la traite des êtres humains et l'exploitation par le travail ont été lancés, respectivement sur la période 2004-2010 et en 2024. La recherche, les mesures pratiques et la jurisprudence ont confirmé l'importance de l'approche fondée sur les droits humains, centrée sur l'aide aux victimes, le renforcement du rôle des inspections du travail et des lignes directrices par secteur pour les entreprises. En ce qui concerne la lutte contre le dumping social, les syndicats et les organisations de la société civile sont de plus en plus impliqués. Ils jouent un rôle crucial dans la sensibilisation des travailleuses et travailleurs vulnérables, la dénonciation, l'aide et le conseil aux victimes, ainsi qu'en menant des actions stratégiques de contentieux et de plaidoyer qui renforcent les protections des travailleuses et travailleurs.

18. Comme l'a montré la deuxième audition, la mobilité intra-européenne de la main-d'œuvre continue de poser des difficultés d'application. À la suite de la révision de la directive européenne sur les travailleurs détachés en 2018, le principe de non-discrimination entre les travailleuses et travailleurs détachés et les travailleuses et travailleurs du pays d'accueil en matière de salaires, de conditions de travail et de droit aux prestations sociales a été introduit. Il s'agit d'une amélioration significative par rapport à la version précédente de la directive, selon laquelle les travailleuses et travailleurs détachés étaient souvent employés selon les règles de leur pays d'origine, ce qui créait des disparités en matière de salaires et de conditions de travail par rapport au pays d'accueil. Il est important de noter que la directive améliorée s'applique aux travailleuses et travailleurs qui sont des ressortissants de pays tiers (c'est-à-dire non originaires de l'UE), à condition qu'ils résident légalement dans l'un des pays de l'UE, ainsi qu'aux travailleuses et travailleurs migrants qui sont embauchés par l'intermédiaire d'agences de travail temporaire. Des problèmes se posent toutefois en raison de la mauvaise application des règles et de l'absence de contrôles efficaces.

19. Ces lacunes sur le terrain sont particulièrement perceptibles dans des secteurs tels que le transport routier et l'agriculture. Des exemples tirés du secteur des transports montrent qu'il y a eu, de fait, depuis le début des années 2000, une course au moins-disant social, les travailleuses et travailleurs détachés d'Europe centrale et orientale ayant été progressivement remplacés par ceux et celles de pays non-membres de l'UE, tels que la Géorgie, le Kazakhstan et l'Ukraine, dans des conditions de travail extrêmement précaires. Ces travailleuses et travailleurs détachés étaient souvent recrutés par des sociétés-écrans dans des pays où la protection des travailleuses et travailleurs est faible et où aucune activité économique réelle n'existe en dehors du recrutement de travailleuses et travailleurs¹³.

20. Les efforts d'harmonisation des règles dans le cadre de la législation européenne ont progressé, mais la coordination entre les autorités chargées du travail reste incohérente au niveau paneuropéen. Des cadres de coopération, tels que l'Autorité européenne du travail, ont permis d'améliorer le partage d'informations et les inspections conjointes transfrontalières. Il est nécessaire de renforcer davantage les inspections du travail au niveau national, non pas pour surveiller les travailleuses et travailleurs migrants, mais pour contrôler les conditions de travail et garantir le plein respect des droits socio-économiques de tous les travailleuses et

13. Voir AS/Soc(2025)PV06add (déclassifié).

travailleurs. Les sanctions appliquées doivent être suffisamment dissuasives et engager la responsabilité personnelle des dirigeant·es afin de mettre fin à l'impunité en cas d'infractions. Un exemple de bonne pratique nous vient de Suisse, où la législation prévoit un cadre qui lie tous les acteurs sociaux et s'applique aux travailleuses et travailleurs migrants et détachés; le contrôle des conditions de travail est ainsi assuré par des inspections du travail impliquant les partenaires sociaux dans des visites sur le terrain.

21. Les expert·e·s estiment qu'il convient de mettre en place un système d'agrément professionnel obligatoire, notamment pour les agences de travail temporaire, afin de prévenir la fraude, et qu'un système d'évaluation des risques pourrait être établi afin de donner la priorité aux inspections du travail dans les secteurs à haut risque. Au niveau européen, la Commission européenne pourrait agir avec plus de fermeté pour demander des comptes aux États membres. En février 2025, la Commission européenne a dû adresser des lettres officielles à 25 États membres pour leur demander d'améliorer la protection sociale des travailleuses et travailleurs détachés. En outre, les libertés économiques pourraient être réexaminées afin de limiter les possibilités de création de sociétés-écrans et de mieux réglementer les pratiques de sous-traitance, de manière à renforcer la responsabilité des décideurs.

3. Bref aperçu des réponses politiques nationales au dumping social et à l'exploitation par le travail

22. Les pays européens ont élaboré un large éventail d'approches juridiques et politiques en matière de dumping social et d'exploitation par le travail, souvent liées aux règles plus générales de l'UE sur les travailleuses et travailleurs détachés et le travail non déclaré, aux conventions de l'OIT, et au cadre normatif du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains, y compris à des fins d'exploitation par le travail et de travail forcé, ainsi qu'aux normes établies dans la Charte sociale européenne. Certains États membres ont conclu des accords bilatéraux pour réglementer plus équitablement le travail saisonnier et détaché. Des pays comme la Suède et la France ont adopté des paquets législatifs pour sanctionner les employeurs qui abusent de la sous-traitance et pour accroître la responsabilité dans les chaînes d'approvisionnement. Plusieurs pays européens disposent de lois sur le devoir de diligence pour garantir le respect par les entreprises des normes en matière de droits humains dans les chaînes d'approvisionnement, par exemple la loi allemande sur les obligations de diligence des entreprises dans les chaînes d'approvisionnement¹⁴ et la loi néerlandaise sur le devoir de diligence en matière de travail des enfants¹⁵.

3.1. L'approche des pays nordiques face au dumping social et à la criminalité liée au travail

23. Dans la région nordique, le dumping social est un concept politique central, en particulier en Norvège et au Danemark, qui a donné lieu à des mesures telles que l'extension des conventions collectives et le renforcement des inspections du travail. Les quatre pays (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) ont progressivement redéfini l'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants à travers des catégories qui se recoupent, notamment la traite des êtres humains, le travail forcé, la «discrimination abusive au travail» et la criminalité liée au travail, avec des réponses juridiques distinctes¹⁶.

24. La Finlande a été la première à créer, dans les années 2000, une infraction spécifique au droit du travail, à savoir la «discrimination abusive au travail», afin de lutter contre la sous-rémunération importante et les conditions abusives, en particulier pour les travailleuses et travailleurs migrants, dans le cadre du droit du travail ordinaire plutôt que par le seul biais de dispositions anti-traite. Par la suite, des modifications législatives, un vaste plan d'action contre «l'économie souterraine et la criminalité économique» et un plan national de lutte contre la traite des êtres humains ont renforcé les mesures visant à traiter explicitement l'exploitation par le travail comme un domaine prioritaire pour les poursuites pénales et les contrôles administratifs (inspections du travail, contrôles fiscaux et sociaux).

25. En Norvège, le débat politique sur le dumping social a conduit à une extension progressive des conventions collectives sectorielles à tous les travailleuses et travailleurs des secteurs à haut risque (construction, chantiers navals, nettoyage, etc.), afin que les travailleuses et travailleurs étrangers ou détachés soient rémunérés au moins au salaire minimum convenu collectivement. Des réformes successives ont également renforcé les pouvoirs et les ressources de l'autorité nationale d'inspection du travail et amélioré la coopération inter-institutionnelle afin de traiter l'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants comme

14. «Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten», Bundesgesetzblatt, 16 juillet 2021.

15. «401, Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid)», Overheid.nl, 14 novembre 2019.

16. Marlene Spanger, Natalia Ollus, Isabel Schoultz et Synnøve Økland Jahnsen, «Same-same or different? Nordic policy responses to the exploitation of migrant workers», 26 avril 2024 (anglais uniquement).

un délit lié au travail en intégrant les efforts des services d'inspection du travail, des autorités fiscales, des services d'immigration et de la police. Le Centre national multi-agences d'analyse et de renseignement est une initiative particulièrement utile qui rassemble des experts des services de police, des autorités fiscales, des services sociaux et des services d'inspection du travail afin de produire des renseignements et des analyses stratégiques. Le dernier plan d'action de 2022 a encore intensifié les mesures visant à s'attaquer au lien entre le dumping social, la criminalité liée au travail et d'autres formes de criminalité économique, telles que le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et la fraude, la criminalité liée à la faillite et la comptabilité frauduleuse¹⁷. La Suède a également utilisé des éléments du modèle norvégien de coopération multi-autorités contre la criminalité liée au travail, tout en tenant compte des spécificités nationales.

3.2. Belgique: droit pénal contre l'exploitation grave par le travail

26. La Belgique utilise le droit pénal pour lutter contre l'exploitation grave par le travail, souvent liée à la traite des êtres humains, parallèlement au droit du travail et aux outils d'inspection. Le Code pénal belge criminalise l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire en tant que crimes contre l'humanité, et la Belgique applique directement les instruments de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains, rendant les conditions de travail abusives passibles de poursuites lorsqu'elles constituent des pratiques assimilables à la traite ou à l'esclavage¹⁸. Parallèlement, la Belgique s'appuie sur des procureurs et des services d'inspection spécialisés dans le domaine du travail (inspection sociale, audit du travail) qui peuvent enquêter sur les cas de sous-rémunération, de retenues illégales, de conditions de travail dangereuses ou dégradantes et de travail non déclaré. Les cas graves peuvent être poursuivis à la fois comme des violations du droit du travail (avec des amendes administratives) et comme des infractions pénales lorsque l'exploitation est grave.

3.3. Europe centrale: accent mis sur les mesures visant la traite des êtres humains

27. Dans certains États membres d'Europe centrale et orientale, les réformes ont davantage porté sur la traite des êtres humains et les infractions pénales connexes que sur une définition juridique distincte de l'exploitation par le travail. Des études menées en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie montrent que l'exploitation est souvent traitée de manière indirecte, par le biais de dispositions relatives à la traite des êtres humains, au travail forcé ou à la criminalité organisée. Les codes du travail et les systèmes d'inspection sont quant à eux confrontés à des ressources limitées et à des sanctions faibles, ce qui peut rendre difficile la preuve de l'exploitation devant les tribunaux, même lorsque des conditions abusives (salaires très bas, horaires excessifs, lieu de travail dangereux et logement temporaire) sont documentées¹⁹. Bon nombre de ces pays ont participé à des projets financés par l'UE visant à améliorer l'identification des travailleuses et travailleurs exploités, à former les inspecteurs et les inspectrices et les policiers et policières et à renforcer la coopération transfrontalière avec les pays de destination où leurs ressortissant·es occupent souvent des emplois précaires.

3.4. «Pas de citoyens de seconde zone» – visite d'information aux Pays-Bas

28. À la suite des discussions en commission, j'ai effectué une visite d'information aux Pays-Bas (13-14 novembre 2025)²⁰ afin d'examiner la suite donnée aux recommandations du groupe de travail national pour la protection des travailleuses et travailleurs migrants sur la base du rapport «Pas de citoyens de seconde

17. Voir le résumé de la visite d'étude en Norvège de l'Autorité européenne du travail et de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, 16 octobre 2025: «Le groupe opérationnel conjoint norvégien entre les agences publiques: un modèle de longue date de coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre le travail non déclaré».

18. «Formes graves d'exploitation par le travail – Aider les victimes de formes graves d'exploitation par le travail à avoir accès à la justice dans les États membres de l'UE», Belgique, 2014, par le professeur Paul de Hert (Université VUB), Ines Gallala et Ramon Prey pour Social Fieldwork Research (FRANET).

19. Suzanne Hoff (La Strada International), «Lutter contre l'exploitation par le travail en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie», mars 2019.

20. Au cours de cette visite, des réunions ont eu lieu avec: M. Arend Odé et M. Rowin van Son, membres de l'équipe du Conseil économique et social et conseillers sur le thème «Vers une migration de main-d'œuvre axée sur la valeur»; M. De Boer, représentant de l'Arbeidsinspectie (inspection du travail); M^{me} Arti Ramsodit, sénatrice; M. Gijs van Malsen, Wethouder (adjoint au maire chargé des affaires sociales de Rijswijk) et son équipe; M^{me} Mariette Patijn, membre du Parlement néerlandais; M. Helmar, représentant du syndicat FNV; M. Jaap Uijenbroek, ancien chef d'équipe du groupe de travail sur la protection des travailleuses et travailleurs migrants chargé du rapport Roemer; Marijke Beukering, maire de Nieuwegein (en ligne); M. Peter Loef, responsable du programme sur la migration de main-d'œuvre, et M^{me} Myron von Gerhardt, conseillère principale en affaires publiques, de l'ABU (*Algemene Bond Uitzendondernemingen*) – Association néerlandaise des agences de travail temporaire.

zone», dit rapport Roemer (2020). Ce dernier met en lumière la situation des travailleuses et travailleurs migrants, soulignant que ces derniers sont fortement dépendants de leurs employeurs ou des agences de travail temporaire pour leur logement, leur assurance maladie et leurs contrats de travail.

29. Il existe en effet un nombre impressionnant d'agences de travail temporaire (jusqu'à 24 000 à l'heure actuelle) aux Pays-Bas, et seuls 52 % des travailleuses et travailleurs ont un contrat à durée indéterminée. Environ 10 % de la main-d'œuvre du pays est constituée de travailleuses et travailleurs migrants, principalement employés par des agences de travail temporaire dans des emplois peu qualifiés dans les secteurs de la logistique, de l'agroalimentaire et de l'agriculture, et qui ont besoin d'un logement temporaire. Étant donné la pénurie importante de logements dans le pays, y compris pour la population locale, les contrats de travail temporaire contiennent souvent des clauses relatives à la fourniture d'un logement. Cependant, cela signifie que dès que les travailleuses et travailleurs temporaires perdent leur emploi, ils risquent également de perdre leur logement et de se retrouver à la rue ou dans des tentes dans les parcs locaux. Les municipalités sont réticentes à les enregistrer, car si elles le font pour les travailleuses et travailleurs migrants qui restent plus de quatre mois sur le territoire de la municipalité, elles doivent prendre en charge ces personnes sans disposer des moyens suffisants. Il y a une réelle hypocrisie à maintenir ce système où l'essentiel des gains économiques profite au secteur privé tandis que la majeure partie des coûts sociaux repose sur les pouvoirs publics.

30. Le rapport Roemer a donc recommandé de dissocier les contrats de travail et les contrats de location pour les travailleuses et travailleurs temporaires. Cette dissociation est essentielle pour prévenir le sans-abrisme et les abus dont sont victimes les travailleuses et travailleurs dans le cadre du modèle économique actuel, qui exige une flexibilité extrême de la main-d'œuvre avec un minimum de garanties sociales. En outre, les travailleuses et travailleurs intérimaires ont besoin d'une couverture santé plus complète afin de garantir un accès équitable et la continuité des soins médicaux en cas d'interruption de leur emploi.

31. Le groupe de travail a également recommandé d'étendre les conventions collectives aux travailleuses et travailleurs migrants afin de leur garantir un salaire minimum pendant les deux premiers mois de leur séjour aux Pays-Bas et de renforcer ainsi leur autonomie. Au cours de ma visite, j'ai reçu des signaux indiquant la nécessité de renforcer la protection des structures de négociation collective (syndicats) et de leurs membres. En outre, la législation régissant les relations de travail et les conditions de travail devrait être renforcée et mieux appliquée, avec des contrôles et des sanctions en cas de non-respect. L'inspection nationale du travail manque cruellement de ressources pour effectuer des contrôles sur le terrain avec une couverture territoriale et une fréquence suffisantes. La participation systématique des partenaires sociaux aux inspections sur le terrain, comme c'est le cas en Suisse, pourrait contribuer à améliorer considérablement la capacité à détecter les schémas et les cas d'exploitation.

32. Le Parlement néerlandais a adopté deux nouvelles lois importantes en 2025: (1) la loi sur la modernisation et l'extension de la criminalisation de la traite des êtres humains, qui facilite les poursuites contre les employeurs pour travail forcé et autres formes d'exploitation; et (2) la loi sur l'agrément des agences de travail temporaire, qui oblige toutes les agences de travail temporaire à obtenir une certification obligatoire d'ici 2027 et confère à l'inspection du travail des pouvoirs d'exécution plus étendus. Il s'agit là de mesures positives qui vont dans le bon sens pour donner suite aux recommandations du groupe de travail et du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA)²¹.

33. Une autre nouvelle positive est que les Pays-Bas sont en train de mettre en œuvre une réforme progressive qui abolira les contrats zéro heure et renforcera les règles relatives au travail très flexible, dont l'entrée en vigueur complète est prévue en janvier 2027. Les contrats zéro heure seront progressivement remplacés par un «contrat de base» prévoyant un nombre minimum fixe d'heures de travail par semaine pour lesquelles le salarié sera toujours rémunéré. En outre, des règles plus strictes s'appliqueront aux contrats à durée déterminée²². En Europe, en raison des préoccupations liées à l'exploitation des travailleuses et travailleurs et à l'instabilité des revenus, les contrats zéro heure sont interdits ou fortement restreints en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie, en Pologne et en Tchéquie, mais restent légaux au Royaume-Uni et dans certains pays scandinaves²³.

21. Voir le 3e rapport d'évaluation GRETA(2023)15 pour les Pays-Bas sur l'accès à la justice et aux recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains, publié le 9 novembre 2023.

22. «Plan par étapes: embauche de salariés sur appel avec un contrat zéro heure» par le ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi, SZW; «Les contrats zéro heure ne sont plus autorisés» par l'Agence néerlandaise pour les entreprises, RVO, et «Réforme du marché du travail en 2026: des contrats zéro heure à la sécurité structurelle» par Law & More Attorneys, 1er janvier 2026.

23. Voir [ici](#) (anglais uniquement).

3.5. Exemple suisse de partage des responsabilités entre les partenaires sociaux

34. La Suisse lutte contre le dumping social et l'exploitation par le travail grâce à une combinaison de lois sur l'immigration, de règles spéciales pour les travailleuses et travailleurs détachés, de conventions collectives et d'accords-types de travail, et de mécanismes d'inspection et de sanction. Elle combine un principe libéral de liberté salariale dans son Code des obligations avec des «mesures d'accompagnement» ciblées liées à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE. L'idée centrale est que «les salaires suisses pour le travail en Suisse» doivent s'appliquer à la fois aux travailleuses et travailleurs nationaux et étrangers, y compris aux travailleuses et travailleurs détachés, et que toute sous-cotation abusive des salaires et des conditions de travail habituels déclenche une intervention publique²⁴.

35. Pour les ressortissant·es de pays tiers (provenant de pays non-membres de l'UE ou de l'AELE²⁵), l'admission sur le marché du travail suisse est soumise à un contrôle officiel préalable du salaire et des conditions de travail. Les autorités n'accordent un permis de travail que si l'employeur offre des conditions conformes aux usages locaux, la profession et le secteur, ce qui est explicitement présenté comme une mesure préventive contre le dumping salarial et l'exploitation des travailleuses et travailleurs étrangers. En revanche, les ressortissant·es de l'UE ou de l'AELE bénéficient de la libre circulation et ne sont pas soumis·es à des contrôles salariaux systématiques *ex ante*, raison pour laquelle la Suisse s'appuie davantage sur les contrôles *ex post*, les sanctions et la réglementation sectorielle pour ce groupe.

36. La loi sur les travailleuses et travailleurs détachés est un instrument central visant directement à prévenir le dumping social par les entreprises qui détachent des travailleuses et travailleurs en Suisse depuis l'étranger. Elle exige que les travailleuses et travailleurs détachés bénéficient du salaire minimum et des conditions de travail de base en vigueur en Suisse (temps de travail et de repos, congés payés, santé et sécurité, protection des groupes vulnérables, égalité entre les sexes), tels que définis par la loi fédérale suisse, les ordonnances du Conseil fédéral, les conventions collectives étendues et les contrats de travail types. Les violations du salaire minimum ou des conditions de travail obligatoires prévues par la loi sur les travailleuses et travailleurs détachés peuvent entraîner des amendes pouvant aller jusqu'à 30 000 CHF et/ou une interdiction de détacher des travailleuses et travailleurs en Suisse pendant une période d'un à cinq ans; ces sanctions peuvent être combinées dans les cas graves et prolongées si les arriérés de salaire restent impayés. Ce mécanisme vise à garantir que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives et à lutter ainsi contre le dumping social pratiqué par les prestataires de services étrangers.

37. Bien que la Suisse ne dispose pas d'un salaire minimum légal à l'échelle nationale, elle utilise les conventions collectives de travail (Gesamtarbeitsverträge, GAV) et les contrats de travail types (Normalarbeitsverträge, NAV) comme principaux outils de lutte contre le dumping salarial. Lorsque des conditions de rémunération ou de travail abusives sont constatées, les autorités peuvent étendre les dispositions relatives au salaire minimum et au temps de travail prévues dans les GAV existantes à tous les employeurs et travailleuses et travailleurs d'un secteur ou d'une région, les rendant ainsi obligatoires. Dans les secteurs ou les entreprises sans convention collective, la Confédération et les cantons peuvent introduire des salaires minimaux obligatoires par le biais de contrats de travail standard temporaires lorsqu'un schéma de sous-cotation abusive est établi. Ces instruments sont largement utilisés dans les secteurs des services tels que l'hôtellerie, le nettoyage, la sécurité et certains domaines des soins de santé, où de nombreux travailleuses et travailleurs peu qualifiés et migrants sont employés et où les risques d'exploitation sont élevés.

38. Le respect des règles en matière de salaires et de conditions de travail est principalement contrôlé par deux types de commissions. Les commissions paritaires, composées de partenaires sociaux, supervisent les secteurs couverts par des conventions collectives, tandis que les commissions tripartites (composées de représentants de l'État et des partenaires sociaux) surveillent les secteurs sans GAV et peuvent proposer l'extension des normes minimales lorsque des abus sont constatés. Les employeurs fautifs s'exposent à des sanctions financières, à des interdictions temporaires ou permanentes de fournir des services ou de détacher des travailleuses et travailleurs en Suisse, ainsi qu'à une dénonciation publique. Les autorités effectuent des contrôles annuels, en se concentrant sur les secteurs à haut risque tels que la construction, le nettoyage, l'hôtellerie et la restauration, et les services de sécurité privés. Sur les quelque 40 000 entreprises inspectées en 2024 (représentant 40 % du total), il est apparu que 24 % des entreprises employant des travailleuses et travailleurs détachés n'avaient pas respecté les exigences suisses²⁶.

24. Voir [ici](#) (anglais uniquement).

25. AELE – Association Européenne de Libre Échange.

26. Voir AS/Soc(2025)PV06add – procès-verbal déclassifié de l'audition tenue à Paris le 4 septembre 2025 et Déclaration de la CES : La CES soutient les syndicats suisses dans leur lutte pour des mesures de protection des salaires et du travail.

39. Les autorités fédérales suisses publient également des informations multilingues à l'intention des personnes migrantes sur leurs droits au travail et les recours dont ils disposent s'ils sont victimes d'exploitation, et les orientent vers des services de conseil en droit du travail ou des syndicats²⁷. Parallèlement, la Suisse fait l'objet d'un suivi du GRETA dont les récentes évaluations ont recommandé de renforcer les mesures de lutte contre la traite à des fins d'exploitation par le travail, notamment en améliorant l'identification des victimes, la collecte de données et la coopération entre les inspections du travail, les autorités chargées des migrations et les acteurs de la justice pénale²⁸.

3.6. Lutter contre le travail transfrontalier non déclaré

40. L'étude de l'Autorité européenne du travail sur le travail transfrontalier non déclaré²⁹ a analysé les schémas du travail non déclaré dans l'UE et l'Espace économique européen, en établissant son lien avec le dumping social et les risques accrus d'exploitation par le travail. L'étude a montré que le travail transfrontalier non déclaré touche principalement des secteurs tels que les services à la personne (nettoyage, garde d'enfants, soins aux personnes âgées), la construction, l'hôtellerie, l'agriculture et le tourisme, où 4 % des travailleuses et travailleurs de l'UE-27 ont déclaré avoir exercé des activités non déclarées en 2019. Au-delà de l'UE, le taux de travail informel serait très élevé en Arménie (32 %), en Géorgie (37 %), en République de Moldova (52 %) et en Türkiye (environ 28 %) selon les estimations de l'OIT pour 2024³⁰. D'autres formes tels que le travail sous-déclaré, le faux travail indépendant et le détachement frauduleux créent des conditions de concurrence inégales, dans lesquelles les acteurs économiques qui ne respectent pas la législation bénéficient d'avantages en termes de coûts, ce qui fausse les marchés et pousse les entreprises légitimes à abaisser leurs normes.

41. Les études de cas menées en Bulgarie, en Espagne, en Grèce, aux Pays-Bas, en Pologne et au Portugal montrent que les lacunes en matière d'application de la loi (par exemple, le partage transfrontalier limité des données) exacerbent les risques, tandis que des pratiques prometteuses telles que les inspections conjointes visent à garantir que la déclaration conduise à l'application des droits. La législation de certains pays, comme la Bulgarie, ne définit pas explicitement le travail non déclaré, même si ce phénomène représentait jusqu'à un tiers de l'économie nationale en 2019-2020 selon les estimations des expert-es nationaux³¹. Il semble également nécessaire d'assurer un meilleur contrôle des agences de travail temporaire dans toute l'Europe, car les inspections nationales du travail ne disposent pas des outils nécessaires pour surveiller le détachement de travailleuses et travailleurs au-delà des frontières nationales. Le rapport de l'Autorité européenne du travail a mis en évidence les faiblesses de l'échange de données au niveau de l'UE, de la protection des victimes et du ciblage des chaînes à haut risque. Certains pays, comme la Grèce, doivent mettre en place une base de données numérique centralisée et solide pour permettre les vérifications.

4. La voie à suivre: où l'action des États européens est-elle la plus nécessaire?

4.1. Utilisation des critères de référence de la Charte sociale européenne

42. La Charte n'utilise pas le terme de dumping social, mais elle contient un ensemble de normes contraignantes en matière de droits sociaux dont l'interprétation par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est directement pertinente pour lutter contre le nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail et pour lutter contre l'exploitation par le travail. Ces normes, prises dans leur ensemble, constituent une sorte de «socle de droits» que les États ne doivent pas enfreindre dans leur législation ou dans la pratique.

43. Les dispositions fondamentales en matière de droits du travail sont essentielles pour prévenir le dumping social et l'exploitation, car elles fixent des normes minimales en matière de rémunération, de temps de travail, de sécurité et d'organisation du travail. L'article 1 (droit au travail) exige que les États, entre autres, maintiennent des niveaux d'emploi élevés et protègent les travailleuses et travailleurs contre toute exclusion

27. «Bienvenue en Suisse: connaissez vos droits au travail», Secrétariat d'État aux migrations de la Confédération suisse; voir également [Entrée, séjour & travail](#).

28. Voir GRETA(2024)09 publié le 20 juin 2024.

29. Rapport de l'Autorité européenne du travail, «Différentes formes de travail transfrontalier non déclaré, y compris par des ressortissants de pays tiers», septembre 2021.

30. Voir [Taux d'emploi informel – ILOSTAT](#); toutefois, il existe des disparités importantes entre les estimations de l'OIT et celles d'autres sources, en particulier pour les pays de l'UE.

31. Voir page 40 du rapport de l'Autorité européenne du travail «Différentes formes de travail transfrontalier non déclaré, y compris par des ressortissants de pays tiers».

arbitraire du marché du travail, ce qui constitue le fondement de la protection contre les formes d'exploitation au travail. L'article 2 (conditions de travail équitables) couvre les horaires de travail raisonnables, les jours fériés payés, le congé annuel minimum payé et la protection supplémentaire pour le travail de nuit et les travaux dangereux, autant d'éléments que le CEDS a utilisés pour critiquer les horaires de travail excessifs ou l'absence de périodes de repos qui peuvent constituer des conditions d'exploitation. L'article 3 (sécurité et hygiène dans le travail) oblige les États à adopter des réglementations, des politiques d'application et d'information en matière de sécurité et de santé au travail; l'échec systématique des inspections ou des réglementations dans les secteurs à haut risque peut conduire à des conclusions de non-conformité avec la Charte.

44. Un aspect important du travail décent est une rémunération adéquate: l'article 4 de la Charte (rémunération équitable) exige un niveau de salaire qui assure un niveau de vie décent. Le CEDS a considéré que les salaires inférieurs à un certain pourcentage de la médiane ou de la moyenne nationale étaient incompatibles avec la Charte, ce qui est directement pertinent lorsque la sous-rémunération des travailleuses et travailleurs migrants ou détachés est utilisée comme un outil concurrentiel.

45. En matière de négociation collective et de protection contre les pratiques déloyales, la Charte établit également des normes relatives à l'organisation collective et à la protection des travailleuses et travailleurs vulnérables, ce qui est important pour lutter contre les facteurs structurels du dumping social. Les articles 5 (droit syndical) et 6 (droit de négociation collective) protègent l'activité syndicale, la conclusion de conventions collectives et le droit de grève, que le CEDS a liés à la capacité des travailleuses et travailleurs à résister à la sous-cotation des salaires et aux pratiques de sous-traitance abusives. Les articles 24 (protection en cas de licenciement) et 25 (protection des créances des travailleuses et travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur) exigent des garanties contre les licenciements arbitraires et assurent la protection des créances salariales en cas d'insolvabilité, réduisant ainsi l'emprise des employeurs sur les travailleuses et travailleurs précaires.

46. Plusieurs dispositions de la Charte concernent explicitement les travailleuses et travailleurs migrants et la non-discrimination. Elles sont essentielles dans un contexte transfrontalier où le dumping social touche fréquemment les personnes migrantes. Les articles 18 (droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties à la Charte) et 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) exigent un traitement non discriminatoire en matière d'emploi, de rémunération et de conditions de travail. Le CEDS a constaté des violations lorsque les travailleuses et travailleurs migrants étaient soumis à des conditions inférieures ou lorsque des obstacles juridiques et pratiques les empêchaient de faire valoir leurs droits. Les clauses de non-discrimination (articles 20 et E) de la Charte révisée exigent l'égalité des chances et l'égalité de traitement en matière d'emploi, interdisant toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, la nationalité, l'origine sociale, la santé ou l'appartenance à une minorité dans la jouissance des droits de la Charte, ce qui signifie que les marchés du travail «à deux vitesses», qui offrent systématiquement des conditions moins favorables à certains travailleuses et travailleurs, sont incompatibles avec la Charte.

47. Si les principaux instruments européens contre le travail forcé, la traite et l'exploitation grave sont la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Charte prévoit des obligations complémentaires en matière d'exploitation par le travail. Les articles 1 et 2 ont été lus conjointement avec d'autres traités du Conseil de l'Europe demandant aux États de prévenir et de remédier aux situations d'exploitation extrême, notamment par des inspections du travail et des mécanismes de plainte et des sanctions efficaces. L'article 7 (protection des enfants et des adolescents) interdit le travail dangereux pour les enfants et fixe des limites au temps de travail des jeunes travailleuses et travailleurs, ce qui est particulièrement pertinent lorsque le dumping social prend la forme d'une exploitation des jeunes ou des travailleuses et travailleurs sans papiers dans des emplois dangereux ou non déclarés.

4.2. Lutter contre les écarts à la Charte dans la législation et la pratique nationales

48. Les normes de la Charte sont mises en application grâce à aux mécanismes de rapports périodiques et de réclamations collectives par lesquels le CEDS évalue si la législation et les pratiques nationales sont conformes aux normes de la Charte. Par sa jurisprudence, le CEDS a poussé les États à relever les salaires minimums très bas, à renforcer les inspections du travail, à étendre les conventions collectives et à supprimer les règles discriminatoires affectant les travailleuses et travailleurs migrants ou temporaires, exigeant ainsi dans les faits des mesures qui limitent directement les activités de dumping social. De plus, bien que la Charte ne crée pas de droits directement applicables devant les tribunaux nationaux dans tous les pays, les

conclusions du CEDS sont utilisées par les juges, les législateurs et les partenaires sociaux nationaux comme des orientations faisant autorité, et elles interagissent avec le droit de l'UE et les normes de l'OIT pour façonner des niveaux communs de protection plus élevés dans toute l'Europe.

49. Dans plusieurs rapports nationaux, le CEDS a développé son critère de référence bien connu selon lequel le salaire minimum légal ou le salaire le plus bas convenu collectivement devrait atteindre environ 60 % du salaire net moyen national pour être compatible avec l'article 4; lorsque les salaires sont nettement inférieurs à ce niveau, il constate une non-conformité. Ces conclusions mentionnent souvent que les secteurs très faiblement rémunérés sont principalement composés de personnes migrantes, de femmes et d'autres groupes vulnérables, de sorte que le CEDS a explicitement lié l'insuffisance de la protection du salaire minimum à des risques accrus d'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants et peu qualifiés.

50. Dans ses évaluations des rapports des États au titre des articles 18 et 19, le CEDS a critiqué les dispositions juridiques ou pratiques qui permettent aux employeurs de payer les travailleuses et travailleurs migrants moins que les ressortissants nationaux pour le même travail, ou qui entravent l'accès des personnes migrantes à l'exécution des créances salariales, estimant que cela est incompatible avec les garanties d'égalité de traitement prévues par la Charte. Dans ses décisions sur les réclamations collectives et ses conclusions, le CEDS a souligné que les systèmes salariaux «à deux vitesses» ou la sous-rémunération structurelle des travailleuses et travailleurs étrangers relèvent à la fois de l'article 4 et de l'article E, car ils encouragent le dumping social en faisant de la main-d'œuvre migrante un segment systématiquement moins cher et moins protégé de la population active³².

51. Soulignant les aspects liés à la dépendance économique et à l'insécurité salariale, dans son suivi au titre de l'article 1 (droit au travail), le CEDS a établi un lien entre la prolifération d'emplois très précaires et sous-rémunérés avec une faible protection en cas de licenciement (article 24) et une protection insuffisante des créances salariales en cas d'insolvabilité (article 25) et les situations dans lesquelles les travailleuses et travailleurs tolèrent des salaires abusifs par crainte de perdre leur emploi et de ne pas récupérer leurs salaires. Le CEDS a donc recommandé de renforcer les institutions de garantie salariale et la protection en cas de licenciement afin que les travailleuses et travailleurs, y compris les personnes migrantes, puissent contester en toute sécurité les sous-paiements au lieu d'être piégés dans des arrangements abusifs.

52. Dans sa jurisprudence relative à l'article 2, le CEDS a estimé à plusieurs reprises que les régimes nationaux n'étaient pas conformes lorsque le nombre maximal d'heures hebdomadaires était trop élevé, que les plafonds d'heures supplémentaires étaient faibles ou mal contrôlés, ou que les périodes de repos quotidiennes/hebdomadaires n'étaient pas garanties, soulignant que de telles conditions facilitaient l'exploitation, en particulier dans les secteurs à bas salaires. Le CEDS a critiqué les conditions de travail abusives dans des secteurs tels que l'agriculture, l'hôtellerie et le travail domestique, où les travailleuses et travailleurs migrants sont sur-représentés et où le dumping social constitue un risque structurel.

53. En vertu de l'article 7, le CEDS a constaté des violations lorsque les États autorisent les jeunes travailleuses et travailleurs à effectuer de longues heures ou à travailler de nuit, ou lorsqu'ils ne parviennent pas à interdire efficacement le travail dangereux des mineurs, soulignant que ces situations constituent une exploitation du travail des enfants et des jeunes. Dans ses conclusions, il indique que les horaires de travail longs et mal réglementés des jeunes travailleuses et travailleurs, parfois sans papiers, dans des secteurs tels que l'agriculture ou les petits ateliers sont incompatibles avec la Charte et peuvent constituer une forme de dumping social en réduisant les coûts de main-d'œuvre grâce à l'exploitation des jeunes.

54. Dans certaines évaluations, le CEDS a examiné les articles 2 et 3 conjointement et a constaté que lorsque les travailleuses et travailleurs sont tenus d'effectuer de très longues heures dans des conditions dangereuses (par exemple dans la construction, les mines ou certains emplois industriels) sans réglementation ni contrôle adéquats en matière de santé et de sécurité au travail, les États ne garantissent pas des conditions de travail sûres et saines. La faiblesse des conditions et des contrôles du temps de travail dans les secteurs à haut risque crée un avantage concurrentiel pour les entreprises qui s'appuient sur des modes de travail dangereux et épuisants, incompatibles avec les obligations découlant de la Charte.

55. Les conclusions du CEDS sur l'article 3 ont porté sur l'adéquation des systèmes d'inspection du travail: effectifs, fréquence et couverture des inspections, et pouvoirs de sanction. Lorsque les services d'inspection étaient gravement en sous-effectif, visitaient rarement certains secteurs (en particulier ceux qui emploient de nombreux travailleuses et travailleurs migrants ou non déclarés) ou disposaient d'une faible capacité de sanction, les experts du CEDS ont constaté des non-conformités et souligné qu'une inspection efficace était essentielle pour prévenir l'exploitation des travailleuses et travailleurs et le non-respect des normes légales.

32. Voir [Version actualisée du Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux – Droits sociaux](#).

56. Le CEDS a également souligné qu'une rémunération équitable n'est pas seulement une question de normes juridiques, mais aussi d'application: si les services d'inspection du travail n'enquêtent pas sur les salaires impayés, les retenues illégales ou les violations systématiques des règles relatives au salaire minimum, on ne peut considérer que les États garantissent une rémunération équitable dans la pratique. Au titre de l'article 1, le CEDS a critiqué les systèmes dans lesquels l'application de la loi dépend presque entièrement des réclamations individuelles, que les personnes migrantes et autres travailleuses et travailleurs vulnérables sont peu susceptibles de déposer, plutôt que d'une surveillance proactive. Cela a été présenté comme contribuant à un climat dans lequel l'exploitation et le dumping social peuvent persister sans contrôle.

57. Dans le cadre du suivi des articles 18 et 19, le CEDS a constaté des violations lorsque les travailleuses et travailleurs migrants se heurtent à des obstacles juridiques ou pratiques pour déposer plainte (crainte d'expulsion, dépendance vis-à-vis de l'employeur pour le statut de résident, absence d'interprétation ou règles administratives rendant difficile l'accès aux tribunaux), concluant que ces obstacles rendent les droits illusoire. Il a recommandé de créer des pare-feux entre l'inspection du travail et le contrôle de l'immigration, et de veiller à ce que les personnes migrantes puissent récupérer leurs salaires impayés et contester des conditions de travail dangereuses sans risquer l'expulsion – des réformes qui visent explicitement l'exploitation par le travail et la sous-rémunération des personnes migrantes.

58. En ce qui concerne la négociation collective, la sous-traitance et les facteurs structurels (articles 5, 6 et E), le CEDS a constaté des cas de non-conformité lorsque la couverture de la négociation collective est très faible, que le droit de grève est indûment restreint ou que les activités syndicales sont entravées, soulignant que ces lacunes affaiblissent la capacité des travailleuses et travailleurs à résister aux réductions de salaire, aux horaires de travail abusifs et aux pratiques de sous-traitance abusives. Dans certaines conclusions, le CEDS a établi un lien entre la couverture limitée des négociations collectives dans les secteurs employant de nombreux travailleuses et travailleurs migrants ou intérimaires et le dumping social, car les employeurs peuvent monter les différents groupes de travailleuses et travailleurs les uns contre les autres et contourner les normes minimales communes.

59. Le CEDS a utilisé l'article E pour critiquer les régimes juridiques qui autorisent des salaires structurellement plus bas, une protection moindre ou un accès plus limité à la négociation collective pour certaines catégories de travailleuses et travailleurs (par exemple, les travailleuses et travailleurs détachés, les personnes migrantes saisonnières, les travailleuses et travailleurs domestiques), estimant qu'une telle segmentation est incompatible avec l'exigence de non-discrimination de la Charte. Il a souligné que ce type de discrimination structurelle porte non seulement préjudice aux travailleuses et travailleurs concernés, mais exerce également une pression à la baisse sur les normes nationales du travail, ce que le CEDS considère explicitement comme contraire à l'esprit et à l'objectif de la Charte.

60. Pris ensemble, ces éléments de la jurisprudence du CEDS montrent une tendance constante: lorsque la sous-rémunération (en particulier des travailleuses et travailleurs migrants), le temps de travail excessif et la faiblesse des contrôles/de l'application de la loi permettent aux employeurs de se faire concurrence en abaissant les normes du travail, le CEDS constate souvent des violations des articles 2, 3, 4, 18, 19 et E, souvent renforcées par la prise en compte des articles 1, 5, 6, 7, 24 et 25.

4.3. Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises

61. La responsabilité sociale des entreprises (RSE) peut renforcer les mesures juridiques et politiques contre le dumping social et l'exploitation par le travail en intégrant le respect des normes du travail dans la manière dont les entreprises définissent et gèrent leurs propres risques et performances, et non pas seulement dans le cadre des inspections. Les stratégies de RSE peuvent intégrer les droits fondamentaux du travail (salaires, temps de travail, santé et sécurité, non-discrimination, liberté d'association) en tant que normes non négociables dans toutes les opérations et filiales. Les entreprises peuvent, par exemple, s'engager à payer au moins les minima sectoriels ou convenus collectivement, à appliquer les mêmes normes aux travailleuses et travailleurs temporaires, intérimaires et migrants qu'au personnel permanent, et à refuser de faire appel à des sous-traitants qui enfreignent les conditions de travail de base. Les codes de conduite et les politiques internes adoptés publiquement créent alors une référence que les syndicats, les ONG et les travailleuses et travailleurs peuvent utiliser pour contester les pratiques qui s'apparentent à du dumping social.

62. La RSE moderne est de plus en plus axée sur le devoir de diligence en matière de droits humains: identifier, prévenir, atténuer et rendre compte des impacts négatifs des activités propres de l'entreprise et de ses chaînes d'approvisionnement. Appliquée au dumping social et à l'exploitation par le travail, cela signifie cartographier systématiquement les maillons de la chaîne de valeur où il existe une pression pour réduire les coûts de main-d'œuvre (par exemple, la logistique sous-traitée, le nettoyage, la construction, les fournisseurs

agricoles ou de vêtements), auditer les conditions de travail et intégrer des clauses relatives aux normes du travail dans les contrats avec les fournisseurs et les sous-traitants. Lorsque les entreprises recourent au devoir de diligence fondé sur la RSE pour exclure les fournisseurs qui ont recours à une main-d'œuvre migrante sous-payée, à des horaires excessifs ou à des lieux de travail dangereux, elles contribuent à mettre fin au modèle économique qui repose sur le dumping social³³.

63. Les cadres de RSE exigent généralement la publication régulière de rapports sur les performances sociales, qui peuvent être utilisés pour dénoncer et dissuader les pratiques d'exploitation. Les entreprises peuvent publier des indicateurs tels que la proportion de travailleuses et travailleurs couverts par des conventions collectives, le rapport entre les salaires les plus bas et les salaires médians, les heures travaillées dans les segments à haut risque ou les résultats des audits sociaux dans les chaînes d'approvisionnement. Cette transparence permet aux investisseurs, aux consommateurs, aux syndicats et aux ONG d'examiner et de comparer les entreprises, de récompenser celles qui évitent le dumping social et d'exercer une pression commerciale et sur la réputation de celles qui ne le font pas.

64. Une approche RSE crédible considère les travailleuses et travailleurs et leurs représentant-es comme des parties prenantes clés plutôt que comme des risques à gérer. Les entreprises peuvent s'engager dans leurs politiques RSE à reconnaître les syndicats, à mettre en place des comités d'entreprise ou d'autres organes de participation, et à veiller à ce que les mécanismes de réclamation soient accessibles dans la pratique aux travailleuses et travailleurs migrants et temporaires, notamment grâce à une aide linguistique et à une protection contre les représailles. Lorsque les travailleuses et travailleurs peuvent soulever en toute sécurité des questions relatives à la sous-rémunération, aux heures supplémentaires non rémunérées ou aux conditions de travail dangereuses, les problèmes liés au dumping social sont plus susceptibles d'être détectés rapidement et résolus sans attendre des inspections externes ou des litiges.

65. Les nouvelles lois européennes et nationales en matière de devoir de diligence redéfinissent la RSE en un cadre partiellement contraignant pour les grandes entreprises plutôt qu'un concept basé sur le volontariat³⁴. Tout affaiblissement des règles en matière de RSE risque d'alimenter la concurrence déloyale et de transférer les avantages concurrentiels vers des pays rivaux³⁵. Les entreprises qui ont déjà intégré une obligation de diligence solide en matière de droits humains et de droits du travail fondée sur la RSE sont mieux préparées à respecter ces obligations légales et peuvent aller au-delà des exigences légales minimales dans les secteurs ou les pays à haut risque. Cette convergence entre la RSE et le droit contraignant peut renforcer la lutte contre le dumping social en combinant des sanctions réglementaires et des conséquences liées au marché: les entreprises qui ignorent l'exploitation par le travail s'exposent non seulement à des amendes et à des poursuites, mais aussi à la perte de contrats et à une atteinte à leur réputation pour ne pas avoir respecté les normes RSE largement acceptées.

4.4. Transformer les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme en droit contraignant aux niveaux régional et national

66. La responsabilité sociale des entreprises, le cadre «Protéger, respecter, réparer» des Nations Unies et les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits humains sont étroitement liés: aujourd'hui, la RSE vise à mettre en œuvre la responsabilité des entreprises de respecter les droits humains, tandis que les États doivent créer un environnement réglementaire qui rende cela réel et non purement volontaire. Le cadre des Nations unies sur les entreprises et les droits humains et ses principes directeurs reposent sur trois piliers: (1) le devoir de l'État de protéger les droits humains, (2) la responsabilité des entreprises de respecter les droits humains et (3) l'accès à des voies de recours pour les victimes. Les États sont donc tenus d'exiger, de faciliter et de superviser le respect des droits humains par les entreprises (par exemple par le biais du droit du travail, des obligations de diligence, des règles relatives aux marchés publics, des conditions de crédit à l'exportation); les entreprises sont invitées à adopter une gestion systématique des risques liés à l'impact sur les droits humains, y compris les risques de dumping social et d'exploitation par le travail; et les États et les entreprises doivent mettre en place des mécanismes de recours efficaces pour les victimes d'abus tels que l'exploitation par le travail.

33. «La prévention des risques de dumping social et environnemental dans les chaînes internationales d'approvisionnement: le maillon faible de la responsabilité sociale des entreprises» – étude réalisée par Vigeo Eiris, 21 juin 2016.

34. Voir notamment la [directive \(UE\) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 13 juin 2024 relative au devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité](#).

35. Guillaume Duval, «[Europe's Self-Inflicted Wound: The Corporate Responsibility Retreat](#)» (anglais uniquement), 4 novembre 2025, Social Europe.

67. Parallèlement au droit souple existant du cadre des Nations Unies et ses Principes directeurs, des négociations sont en cours sur un instrument international contraignant relatif aux entreprises et aux droits humains. Depuis 2014, un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIGWG) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies négocie un instrument juridiquement contraignant, souvent appelé «traité sur les entreprises et les droits de l'homme» (droit contraignant). Toutefois, les progrès ont été lents jusqu'à présent et ont donné lieu à des contestations politiques, les principaux États ayant des niveaux de soutien différents et des divergences sur des questions telles que le champ d'application des entreprises concernées, la compétence juridictionnelle ou encore la relation avec les lois nationales et régionales existantes.

68. Parallèlement, un «durcissement partiel» de fait des Principes directeurs des Nations Unies s'est produit aux niveaux régional et national: la directive européenne sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité et les législations nationales de pays tels que la France, l'Allemagne et d'autres exigent désormais que certaines entreprises exercent une diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement dans leurs propres activités et chaînes d'approvisionnement. Ces lois s'inspirent explicitement du cadre des Nations Unies et transforment les éléments clés de la RSE (devoir de diligence dans les faits, responsabilité de la chaîne d'approvisionnement, reporting) en obligations contraignantes pour les entreprises concernées.

69. Les obligations de diligence prévues par des cadres tels que les Principes directeurs des Nations Unies et la directive européenne sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité, ainsi que les projets de traité contraignant proposé par les Nations Unies, visent directement les mécanismes structurels du dumping social – tels que les bas salaires, les horaires de travail abusifs et la faiblesse des inspections du travail – en exigeant des entreprises qu'elles agissent contre ces abus tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement. Le devoir de diligence exige des entreprises qu'elles évaluent et traitent les risques liés au paiement de salaires inférieurs aux minima légaux, aux seuils de salaire minimum vital ou aux normes convenues collectivement, qui sont les caractéristiques du dumping social dans les chaînes de sous-traitance et les secteurs qui emploient massivement des travailleuses et travailleurs migrants (tels que la construction, l'agriculture et la logistique). Le devoir de diligence obligatoire s'étend également aux violations du temps de travail, obligeant les entreprises à surveiller et à atténuer les risques tels que les heures supplémentaires non rémunérées, le non-respect des périodes de repos ou le dépassement des maximums légaux, qui favorisent le dumping social en réduisant les coûts de main-d'œuvre.

70. Lorsque l'inspection du travail publique est faible ou inexistante (ce qui est courant dans les pays d'origine des travailleuses et travailleurs migrants ou des fournisseurs à bas coûts), le devoir de diligence transfère la responsabilité aux entreprises, qui doivent effectuer des contrôles proactifs, signaler leurs conclusions et collaborer avec les autorités locales, comblant ainsi les lacunes en matière d'application de la loi qui perpétuent l'exploitation et imposant la transparence de la chaîne d'approvisionnement. En exigeant que les travailleuses et travailleurs aient leur mot à dire (syndicats, comités d'entreprise), les processus de devoir de diligence permettent de détecter rapidement les risques de dumping social tels que le faux travail indépendant ou le travail non déclaré. Ainsi, même si les négociations sur les traités internationaux sont lentes, elles continuent de pousser à l'harmonisation mondiale et régionale, ce qui est une occasion pour les pays européens de montrer la voie en matière de lutte contre le dumping social et l'exploitation par le travail.

4.5. Lutter contre l'économie informelle et le travail non déclaré

71. Le dumping social et l'exploitation par le travail convergent souvent avec l'économie informelle et le travail non déclaré, car ces pratiques créent des espaces cachés et non réglementés où les employeurs peuvent contourner les impôts, les cotisations sociales, les salaires minimums et les protections du travail afin de devancer leurs concurrents. Le travail non déclaré soustrait les travailleuses et travailleurs au droit du travail, à la sécurité sociale et aux systèmes fiscaux officiels, de sorte que les règles relatives au salaire minimum, aux limites du temps de travail et aux conventions collectives ne sont pas appliquées efficacement. Les travailleuses et travailleurs occupant des emplois non déclarés (souvent des personnes migrantes dans des secteurs tels que la construction, l'agriculture, les travaux domestiques, l'hôtellerie et les transports) sont fortement dépendants de leurs employeurs pour leurs revenus, leur statut de résident ou leur logement, ce qui augmente le risque de coercition, de menaces et d'autres pratiques d'exploitation³⁶. Des études de l'OCDE montrent que les travailleuses et travailleurs informels représentent près de 60 % de la main-d'œuvre

36. «Lutter contre le travail non déclaré et l'exploitation par le travail ressortissants de pays tiers», par Petra van Nierop, Lisa Schöenberg et Petar Terziev, avec la contribution d'Almina Besic, Karolina Jakubowska, Norma Rose, Ruslan Stefanov et Daniela Mineva, janvier 2021, étude réalisée pour la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

mondiale et jusqu'à 90 % dans les pays à faible revenu. De plus, les enfants des travailleuses et travailleurs faiblement rémunérés dans l'économie informelle héritent souvent de la vulnérabilité de leurs parents, perpétuant ainsi les inégalités sociales et le piège du travail informel³⁷.

72. Lorsque le travail n'est pas déclaré, les travailleuses et travailleurs n'ont souvent ni fiche de paie, ni contrat, ni assurance, ce qui rend difficile de réclamer les salaires impayés, de porter plainte auprès des autorités ou de prouver les abus devant les tribunaux. La crainte de perdre leur emploi, leur permis de travail ou leur statut de résident décourage beaucoup de personnes de signaler les abus aux autorités, en particulier lorsque le droit de séjour est lié à un employeur spécifique ou lorsque les travailleuses et travailleurs sont sans papiers ou en situation irrégulière. Les réseaux de recrutement informels (intermédiaires, réseaux ethniques, liens familiaux) peuvent isoler les travailleuses et travailleurs des syndicats ou des services publics et normaliser les salaires très bas, les conditions de travail dangereuses et les horaires de travail excessifs. C'est pourquoi le travail non déclaré va de violations relativement légères du droit du travail à une exploitation grave et, dans certains cas, à la traite à des fins d'exploitation par le travail.

73. Dans toute l'Europe, un ensemble de mesures de prévention, de détection et de sanction est utilisé pour lutter à la fois contre l'économie informelle et les pires formes d'abus. Les inspections du travail effectuent des contrôles ciblés dans les secteurs et les lieux de travail à haut risque (chantiers de construction, exploitations agricoles, hôtels, services de sécurité privée et de nettoyage), souvent en collaboration avec les autorités fiscales, sociales, migratoires et policières. Des équipes mixtes spécialisées, des recoupements entre différentes bases de données et des procédures de coopération claires permettent de relier les preuves de travail non déclaré (absence de contrat, absence d'enregistrement) à une exploitation potentielle (salaires très bas, logements dangereux, menaces).

74. La «responsabilité en chaîne» dans la sous-traitance (par exemple dans la construction ou l'agriculture) rend les entrepreneurs principaux financièrement responsables si les sous-traitants ont recours à des travailleuses et travailleurs non déclarés ou à des pratiques d'exploitation, ce qui réduit les incitations à externaliser les risques au bas de la chaîne. Les infractions peuvent entraîner le paiement rétroactif des salaires et des cotisations de sécurité sociale, des amendes administratives et, dans les cas graves, des poursuites pénales contre les employeurs.

75. Les outils de signalement confidentiels ou anonymes, les lignes d'assistance téléphonique et les mécanismes de plainte encouragent les travailleuses et travailleurs à dénoncer le travail non déclaré et l'exploitation sans risque immédiat de licenciement ou d'expulsion. Certains systèmes permettent aux ressortissant·es de pays tiers victimes d'exploitation de conserver ou d'obtenir un permis de séjour lorsqu'ils coopèrent avec les autorités, ce qui réduit l'emprise des employeurs et facilite les enquêtes. Les ONG, les syndicats et les organisations communautaires locales peuvent informer les travailleuses et travailleurs de leurs droits, leur offrir un soutien juridique et servir d'intermédiaires, instaurant ainsi un climat de confiance avec des personnes qui n'oseraient pas s'adresser seules aux autorités.

76. La simplification des procédures d'enregistrement et de paiement pour les petits employeurs et les services domestiques, ainsi que la réduction des coûts administratifs, devraient faciliter la déclaration légale des travailleuses et travailleurs et le paiement des cotisations sociales plutôt que le paiement d'amendes ou des poursuites judiciaires. Des programmes de régularisation ou d'«amnistie» ont été mis en place par certains pays européens et pourraient être utilisés plus largement pour faire passer les travailleuses et travailleurs non déclarés de longue date dans le secteur formel, en particulier dans le domaine des travaux domestiques et de l'agriculture. L'extension du droit du travail et de la protection sociale de base aux groupes qui occupent souvent des emplois informels ou semi-formels (travailleuses et travailleurs domestiques, travailleuses et travailleurs des plateformes, certains travailleuses et travailleurs indépendants) contribue également à réduire les zones d'ombre où l'exploitation peut prospérer³⁸.

5. Conclusions et recommandations à l'attention des décideurs politiques

77. Le dumping social et l'exploitation par le travail demeurent des menaces importantes pour la concurrence loyale, la cohésion sociale et les droits fondamentaux dans toute l'Europe. Malgré un cadre solide d'instruments juridiques au niveau européen et international (Convention européenne des droits de l'homme, Charte européenne sociale, directives de l'UE et conventions de l'OIT), mes recherches, mes visites d'information, les contributions d'experts et les discussions en commission montrent que les efforts pour lutter

37. OCDE (2024), [“Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work”](#), Éditions OCDE, Paris, (anglais uniquement).

38. Idem.

contre le dumping social et l'exploitation des travailleuses et travailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe sont continus mais inégaux. Bien que des références juridiques soient en place, les écarts entre la loi et la pratique, les ressources limitées et les défis transnationaux affaiblissent leur efficacité. Le renforcement de la coopération multilatérale et interinstitutionnelle, l'amélioration des capacités des inspections du travail, la simplification et l'amélioration de l'accès aux protections juridiques, l'autonomisation des travailleuses et travailleurs grâce à la sensibilisation et à la syndicalisation afin d'instaurer un climat de confiance sont essentiels pour garantir des progrès durables.

78. Parmi les principaux défis et obstacles structurels auxquels sont confrontés de nombreux États membres, nous pouvons constater que la priorité politique accordée aux droits des travailleuses et travailleurs n'est pas cohérente et qu'elle est souvent subordonnée à la compétitivité économique. Les complexités juridiques et les lacunes des chaînes de sous-traitance et du travail intérimaire permettent aux employeurs peu scrupuleux de contourner les réglementations. Les personnes migrantes, en particulier les travailleuses et travailleurs sans papiers et les travailleuses et travailleurs saisonniers, sont confrontés à une discrimination systémique et à un accès limité à la justice. Le manque de données complètes et ventilées sur les violations du droit du travail et l'étendue de l'économie informelle entrave la formulation de politiques.

79. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient mieux utiliser les critères de référence de la Charte sociale européenne. L'ensemble des articles de la Charte jettent les bases des droits du travail, d'un salaire et d'un niveau de vie décent, formant ainsi un «socle de droits» que les États ne doivent pas enfreindre dans leur législation ou dans la pratique. Des salaires minimums inadéquats, en particulier dans les secteurs qui emploient un grand nombre de travailleuses et travailleurs migrants ou détachés, favorisent l'exploitation et la création de marchés du travail à deux vitesses. Les pays européens doivent assumer pleinement leur responsabilité dans la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent, notamment à travers les objectifs de développement durable des Nations Unies.

80. Sur la base du présent rapport, je propose de formuler les recommandations politiques suivantes afin de renforcer l'action des États membres contre le dumping social et l'exploitation des travailleurs et travailleuses:

- Renforcer les fondements juridiques et les institutions nationales en utilisant les normes de la Charte sociale européenne (en particulier les articles 2, 3, 4, 18, 19, 20, E);
- Encourager les modèles économiques qui offrent des emplois stables et sûrs, en mettant sur un pied d'égalité les intérêts économiques et les droits socio-économiques;
- Protéger les lanceurs d'alerte qui signalent les cas d'exploitation par le travail aux autorités, mettre en place des canaux sûrs pour ce type de signalement et ériger des «pare-feux» entre les autorités chargées de l'application du droit du travail et les autorités chargées de l'immigration, afin de permettre aux travailleurs et travailleuses exploités de réclamer le paiement de leurs salaires sans craindre l'expulsion ou la perte de leur permis de séjour;
- Renforcer le partenariat social, garantir la liberté d'association et garantir le droit d'organisation en étendant les conventions collectives sectorielles à tous les travailleurs et travailleuses, en particulier dans les secteurs à haut risque et à bas salaires, et en associant les partenaires sociaux aux commissions tripartites et aux inspections sur le terrain afin de contrôler le respect des règles;
- Augmenter considérablement les ressources (financières et humaines) des inspections du travail afin de respecter les critères minimaux de l'OIT, de permettre des inspections basées sur les risques et de garantir des sanctions régulières et dissuasives, ainsi que renforcer la collaboration transfrontalière et interinstitutionnelle, notamment avec l'Autorité européenne du travail et les autorités fiscales (en invoquant, le cas échéant, le protocole modifiant la convention relative à l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, CETS n° 208)³⁹;
- Promouvoir une coopération intégrée et multi-agences en reproduisant, le cas échéant, les modèles nordiques de centres interagences (travail, migration, police, fiscalité) pour le partage de renseignements, l'échange de données, l'analyse des risques et l'application de la loi, en mettant particulièrement l'accent sur les cas à haut risque et transfrontaliers;

39. L'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie n'ont pas encore signé ce protocole; la Türkiye ne l'a pas encore ratifié. Cet instrument est également ouvert à la signature des États non-membres du Conseil de l'Europe et sept États y ont adhéré (Australie, Canada, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, République de Corée, Fédération de Russie), tandis que le Chili, Israël et les États-Unis d'Amérique l'ont signé mais ne l'ont pas encore ratifié au 24 février 2026.

- Rendre obligatoires l'octroi de licences et la certification des agences de travail temporaire, mettre en place des systèmes d'évaluation des risques, garantir des sanctions en cas de non-respect et interdire les agences qui opèrent comme des sociétés-écrans ou sans activité économique réelle dans le pays;
- Renforcer la réglementation et la responsabilité en matière de sous-traitance en imposant une responsabilité conjointe tout au long de la chaîne de sous-traitance, en imposant des limites strictes aux niveaux de sous-traitance, en interdisant les sociétés-écrans et en garantissant des conditions, des salaires et un accès aux recours égaux pour tous les travailleurs et travailleuses, en s'inspirant des modèles d'application suisses et belges;
- Garantir l'application effective de la directive européenne révisée sur les travailleurs détachés, y compris pour les ressortissants de pays tiers et les travailleurs et travailleuses intérimaires;
- Mettre en place des équipes d'inspection conjointes, des bases de données centralisées et harmoniser les contrôles afin de réduire les contournements et de garantir la parité salariale dans les pays d'accueil;
- Fournir aux travailleurs et travailleuses, en particulier aux travailleurs et travailleuses migrants et détachés, des informations accessibles et multilingues sur leurs droits et les points de contact pour obtenir une aide juridique, notamment par l'intermédiaire des syndicats;
- Lutter contre le faux travail indépendant et le travail informel en établissant des critères clairs pour classer les travailleurs et travailleuses comme salariés, en étendant les protections aux travailleurs et travailleuses des plateformes, en renforçant la surveillance des secteurs connus pour le faux travail indépendant et en recourant à des amnisties ciblées et à une inscription simplifiée pour la régularisation;
- Promouvoir et généraliser la responsabilité sociale des entreprises en appliquant la diligence raisonnable dans les chaînes d'approvisionnement, ce qui oblige les entreprises à identifier, contrôler et traiter les risques de dumping social. Les pouvoirs publics et les entreprises privées devraient refuser de travailler avec des sous-traitants ou des fournisseurs qui se livrent à des pratiques d'exploitation;
- Soutenir les négociations en vue d'un instrument international juridiquement contraignant fondé sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et mettre en œuvre les Principes directeurs comme demandés par la recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des ministres sur les droits de l'homme et les entreprises.