

# L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers

## Résumé



*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce des droits qui revêtent une importance particulière pour la main d'œuvre provenant de pays de l'UE ou de pays tiers, dont les principaux sont la dignité humaine (article 1), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 5), la liberté professionnelle et le droit de travailler (article 15), la non-discrimination (article 21), le droit d'accès aux services de placement (article 29), la protection en cas de licenciement injustifié (article 30), des conditions de travail justes et équitables (article 31), l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (article 32), la protection des consommateurs (article 38) et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47).*

L'exploitation grave par le travail de la main d'œuvre étrangère est fréquente, mais reste souvent inaperçue. La plupart des consommateurs ne soupçonnent pas que les produits qu'ils achètent dans les supermarchés ou les magasins, ou que les services dont ils bénéficient dans un hôtel ou au restaurant, peuvent être le fruit du travail de personnes exploitées. L'exploitation est présente dans de nombreux secteurs économiques et affecte diverses catégories de travailleurs, tels que des ressortissants roumains qui récoltent des pommes de terre en Hongrie ; des femmes des pays subsahariens exploitées en France comme jeunes filles au pair ; des hommes portugais recrutés pour des travaux de construction de routes aux Pays-Bas ; des hommes nord-coréens travaillant

comme ouvriers non qualifiés sur un chantier naval en Pologne ; et des ouvriers originaires du Bangladesh et du Pakistan engagés pour la cueillette des fruits dans le sud de la Grèce. Ces personnes ont souvent en commun le fait d'être payé 1 euro de l'heure ou moins, de travailler 12 heures par jour ou plus pendant 6 ou 7 jours par semaine, d'être logé dans des conditions difficiles et de se voir refuser des congés ou des arrêts pour maladie.

Les disparités économiques mondiales flagrantes et l'accroissement de la mobilité internationale favorisent l'exploitation grave par le travail. Poursuivies par la situation économique qui règne dans leur pays, de plus en plus de personnes travaillent à l'étranger. Elles sont souvent prêtes à accepter des conditions de travail bien inférieures aux normes juridiques locales, mais meilleures que la pauvreté et le chômage auxquels elles cherchent à échapper. Généralement, la migration vers un autre pays crée ou exacerbe les situations de vulnérabilité sociale et économique. L'isolement social résultant de la méconnaissance de la langue, de l'absence de contacts en dehors du lieu de travail et du manque d'informations sur les normes juridiques locales ou sur les possibilités d'assistance accroît le risque d'exploitation.

Le présent résumé décrit les conclusions des recherches de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur les diverses formes graves d'exploitation de la main d'œuvre en provenance de pays de l'UE ou de pays tiers.

# L'exploitation grave par le travail et le droit

L'exploitation grave par le travail affecte à la fois les ressortissants de l'UE et des pays tiers. Le droit à des conditions de travail justes et équitables, en vertu de l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, s'étend à la fois aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers, quelle que soit la situation d'un travailleur au regard de la régularité de son statut de résident.

L'expression « exploitation grave par le travail » désigne toutes formes d'exploitation par le travail passibles de sanctions pénales dans l'État membre de l'UE où elles ont lieu. La présente étude est centrée sur l'exploitation par le travail et les risques qu'elle comporte. Elle n'analyse pas le processus par lequel des travailleurs migrent ou sont déplacés de leur pays d'origine vers une situation d'exploitation.

L'exploitation grave par le travail n'est pas toujours la conséquence de la traite d'êtres humains, qui consiste à effectuer certains actes, en utilisant des moyens illicites, aux fins de l'exploitation. Les victimes de cette exploitation ne sont pas non plus nécessairement contraintes à travailler ; elles sont victimes de cette exploitation parce que leur expérience de travail englobe des conditions bien inférieures à ce que l'on peut considérer, en droit, comme acceptable.

## EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

### L'accès à la justice

Un couple bulgare travaillait à la cueillette des fruits et légumes dans une exploitation agricole en France. Envoyés en détachement par un employeur bulgare, recrutés légalement au moyen d'un contrat de travail rédigé dans leur langue maternelle, ils disposaient d'un permis de séjour et de travail en France. Toutefois, ils ont été soumis à des conditions de vie et de travail extrêmement abusives et ont été rémunérés pour 6 semaines seulement, bien qu'ils aient travaillé 15 à 16 heures par jour pendant cinq mois (le prix de leur billet d'avion de retour était également déduit de leur salaire). Ils ont signalé leur cas à la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains, qui a demandé à l'agence locale de l'Office central de lutte contre la criminalité organisée d'enquêter et de prévenir les futurs cas d'exploitation par le travail par cet employeur bulgare.

L'exploitation par le travail peut prendre diverses formes allant d'une maltraitance grave, telle que l'esclavage, à des actes qui ne relèvent pas de

l'exploitation grave par le travail, ni d'infractions pénales. « L'exploitation grave par le travail » couvre également les situations visées à l'article 9, paragraphe 1 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs (2009/52/CE) - l'emploi d'un travailleur en situation irrégulière dans des « conditions de travail particulièrement abusives ». D'après l'article 2 de la directive, il s'agit de conditions « dans lesquelles il existe une disproportion frappante par rapport aux conditions de travail des travailleurs légalement employés qui a, par exemple, une incidence sur la santé et la sécurité des travailleurs, et qui porte atteinte à la dignité humaine ». Cette formulation fait écho à l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon laquelle les travailleurs ont droit à des conditions de travail qui respectent leur santé, leur sécurité et leur dignité. En d'autres termes, l'exploitation grave

## Collecte des données et champ de la recherche

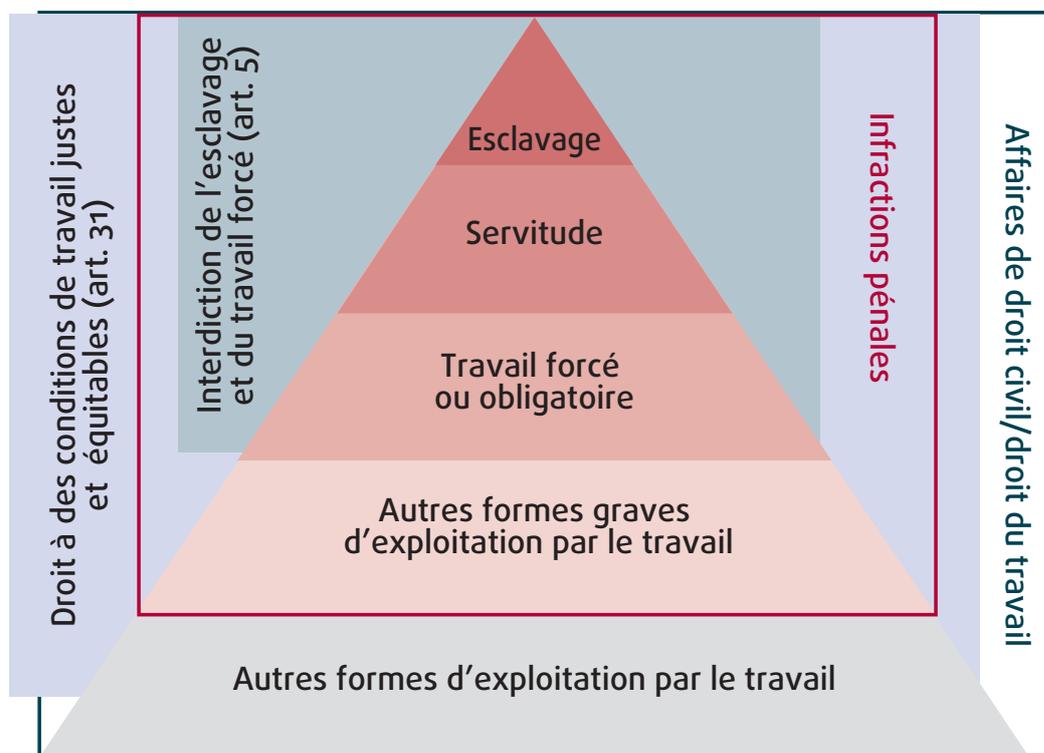
Cette étude de la FRA est la première de ce type : elle explore de manière approfondie toutes les formes pénalement répréhensibles de l'exploitation par le travail de la main d'œuvre provenant de pays de l'UE ou de pays tiers, en alliant recherche documentaire et recherche sur le terrain. Des recherches documentaires sur le cadre juridique et institutionnel de l'exploitation grave par le travail ont été menées dans les 28 États membres de l'UE, tandis que des recherches sur le terrain ont été effectuées dans 21 d'entre eux (ces recherches ne couvraient pas le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovénie et la Suède, du fait notamment de ressources limitées). Les travaux couvrent différentes régions géographiques ainsi que diverses situations économiques et traditions juridiques. Le travail sur le terrain a englobé 616 entretiens d'experts menés auprès de divers groupes professionnels travaillant dans le domaine de l'exploitation par le travail, notamment les inspections du travail, la police, la magistrature et les représentants de travailleurs et d'employeurs. 24 discussions en groupes thématiques ont également été organisées auprès de groupes mixtes de professionnels.

Basées sur des informations fournies par les experts au niveau des États membres, 217 études de cas portant sur des exemples d'exploitation grave par le travail ont également été recueillies. Elles reflètent des histoires vraies et sont axées sur l'expérience vécue de l'exploitation du point de vue des travailleurs. En raison du manque d'informations complètes, il n'est pas possible, dans la plupart des cas, de placer les situations décrites dans des catégories juridiques. Toutefois, plusieurs d'entre elles pourraient relever de la traite des êtres humains.

par le travail dénote des situations de travail qui diffèrent de façon notable des conditions de travail normales - justes et équitables - telles qu'elles sont définies par le droit du travail et les autres

réglementations légales concernant, notamment, la rémunération, les heures de travail, les congés, la santé et la sécurité, et le traitement décent et respectueux des travailleurs.

**Figure 1 : Formes et gravité de l'exploitation par le travail**



Note : Les victimes de toutes les formes d'exploitation mentionnées dans cette figure peuvent également être victimes de traite des êtres humains lorsque leur situation présente les caractéristiques énoncées dans la définition de l'article 2 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains couverte par le droit des États membres.

Source : FRA, 2015

## Les facteurs de risque

L'étude de la FRA vise à soutenir les institutions et les États membres de l'UE à prévenir de l'exploitation grave par le travail, à surveiller les situations dans lesquelles elle se développe et à faire du droit des victimes à l'accès à la justice une réalité. Plus précisément, elle identifie :

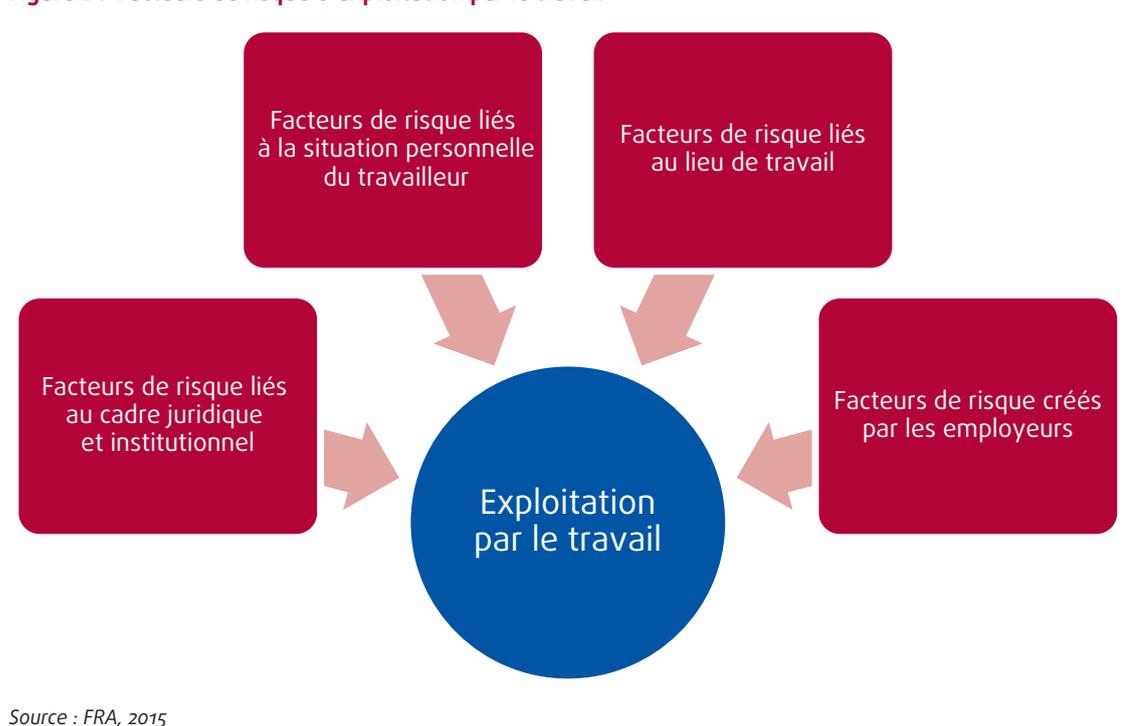
- les facteurs qui font peser sur les travailleurs provenant de pays de l'UE ou de pays tiers le risque de faire l'objet d'une grave exploitation par le travail dans leur pays d'accueil (facteurs de risque) ;
- la réponse des institutions et des États membres face à ces facteurs de risque en termes de
  - prévention ;
  - contrôle, notamment dans le cadre juridique et institutionnel existant pour identifier les

cas d'exploitation par le travail, en particulier par des inspections sur le lieu de travail menées par des inspecteurs du travail ou d'autres autorités publiques ;

- des mesures permettant aux victimes d'accéder à la justice une fois qu'une exploitation grave par le travail a été détectée : des services d'assistance ciblée, apportant des informations sur l'affaire et les droits des victimes, des enquêtes et poursuites efficaces, et des sanctions dissuasives.

Les facteurs de risque sont regroupés selon qu'ils concernent le cadre juridique et institutionnel, la situation du travailleur, les spécificités du lieu de travail ou le comportement des employeurs (voir la figure 2).

Figure 2 : Facteurs de risque d'exploitation par le travail



Étant donné les dangers liés aux conditions de travail abusives, les États membres de l'UE ont des obligations de diligence. Les travailleurs provenant d'un autre pays et qui courent un grand risque d'être victimes d'une forme grave d'exploitation - du fait d'une accumulation de facteurs de risque - peuvent bénéficier de mesures de protection adoptées par les

autorités compétentes. Par conséquent, lorsque les facteurs de risque sont nombreux, les États membres sont tenus, en vertu d'obligations imposées par le droit de l'UE, de mener des inspections en vue d'identifier les cas d'exploitation par le travail, de protéger les victimes, d'instituer des mécanismes de recours et d'éviter l'impunité des auteurs.

## Principaux résultats et avis fondés sur des éléments de preuve

### Prévention

#### Sensibilisation et promotion d'un climat de tolérance zéro envers l'exploitation par le travail

Les professionnels interrogés ont perçu, auprès de la population générale des sociétés européennes, une attitude de tolérance de l'exploitation par le travail des migrants. Ces travailleurs sont considérés comme acceptant volontairement de travailler dans des conditions d'exploitation - bien que ce soit pour des raisons de pauvreté et de marginalisation. En outre, à cause du manque de compréhension de

l'exploitation grave par le travail par les professionnels intervenant dans ces situations, les conditions d'exploitation ne sont pas identifiées, ou ne sont pas considérées comme prioritaires.

Cette tolérance envers l'exploitation par le travail contraste nettement avec la situation juridique. Les formes graves d'exploitation par le travail sont largement pénalisées en vertu du droit de l'Union européenne et des États membres, bien que l'on pourrait faire valoir qu'elles ne le soient ni de façon assez exhaustive ni cohérente. D'après les recherches de la FRA - notamment les entretiens avec des experts et les études de cas - l'exploitation dans le secteur du travail domestique, par exemple dans les emplois de nettoyage, de garde d'enfants ou d'aide aux personnes âgées, est devenue pour le grand public une

zone grise, qui troublent les limites entre les pratiques moralement acceptables et celles qui ne le sont pas.

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE devraient sensibiliser davantage le grand public à l'existence de l'exploitation grave par le travail de personnes provenant de pays de l'UE ou de pays tiers, et accroître leurs efforts pour promouvoir un climat de tolérance zéro envers l'exploitation de ces travailleurs, notamment leur exploitation dans des domiciles privés.*

### Sensibilisation et formation ciblée

Dans plusieurs États membres de l'UE, les experts ont signalé un manque de clarté quant à ce qui constitue une forme grave d'exploitation par le travail pénalement répréhensible, en raison de la multiplicité des formes d'exploitation et des dispositions juridiques pertinentes. Ils ont évoqué les difficultés à appliquer les différentes catégories juridiques et à comprendre les diverses formes de l'exploitation grave de travailleurs provenant de pays étrangers, ainsi que leurs causes profondes. Une meilleure connaissance et une sensibilisation aux nombreuses formes que peut prendre cette exploitation aideraient les inspecteurs du travail et les agents de police à identifier ces cas.

Les entretiens avec les experts ont révélé que les missions des autorités publiques visant à contrôler la migration et à reconnaître et soutenir les victimes de formes graves d'exploitation pouvaient mener à des conflits de fonctions et d'exigences. Les inspecteurs du travail et les agents de police devraient être informés et formés pour faire prévaloir les droits fondamentaux des victimes sur les questions d'ordre public lorsqu'ils sont confrontés à une situation d'exploitation grave de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE doivent veiller à ce que les membres du personnel des organisations qui rencontrent des situations d'exploitation par le travail soient conscients des diverses formes graves d'exploitation par le travail et de leurs causes profondes, et soient formés pour pouvoir réagir de manière appropriée. Les inspecteurs du travail et les agents de police devraient être informés et formés pour donner la priorité aux droits des victimes d'exploitation grave par le travail par rapport aux objectifs de gestion de la migration.*

*Le Collège européen de police (CEPOL) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) sont invités à soutenir les États membres dans la mise en œuvre de programmes de formation renforçant la capacité des agents des forces de l'ordre et des inspecteurs du travail à identifier les cas de formes graves d'exploitation par le travail, à enquêter sur ceux-ci et à intervenir dans un esprit respectueux des droits fondamentaux de la main d'œuvre exploitée provenant de pays de l'UE ou de pays tiers. Ces initiatives pourraient être soutenues par les travaux du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains.*

*Une coopération efficace entre les organisations publiques et privées est essentielle et devrait être fondée sur une compréhension commune des problèmes causés par l'exploitation par le travail, des droits fondamentaux concernés et des interventions requises.*

### Encourager les syndicats et les organisations de la société civile à effectuer des actions de proximité et à fournir des informations aux travailleurs provenant de pays de l'UE ou de pays tiers

De nombreux répondants ont jugé qu'il était essentiel que les travailleurs connaissent leurs conditions de travail et leurs droits avant d'arriver dans leur pays de destination, ou qu'ils obtiennent ces informations à leur arrivée. À cet égard, les fonctions importantes assumées par les syndicats et les organisations non gouvernementales qui sont en contact avec les travailleurs provenant de pays de l'UE ou de pays tiers - par exemple, en Allemagne, en Autriche, en Irlande et aux Pays-Bas - devraient être reconnues comme une évolution encourageante.

On note également une tendance nette et positive : les ambassades des États membres de l'UE informent désormais les ressortissants étrangers qui envisagent de se rendre dans leur pays, ou leurs propres ressortissants lorsqu'ils viennent travailler dans un pays d'accueil, de leurs droits en matière d'emploi. Il convient également de noter que l'article 11 de la directive sur les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers (2014/36/UE) rendra obligatoire, pour les États membres qui délivrent aux ressortissants de pays tiers une autorisation aux fins d'un travail saisonnier, l'apport concomitant d'informations écrites concernant leurs droits et obligations au titre de ladite directive, y compris sur les procédures de recours.

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE devraient encourager les syndicats et les autres organisations privées à fournir des informations aux travailleurs avant leur départ et à leur arrivée dans leur pays de destination.*

*Le rôle des ambassades dans la délivrance d'informations avant le départ et à l'arrivée devrait être pris en considération.*

### Des relations d'emploi transparentes

Les experts interrogés considéraient le manque de transparence des relations d'emploi comme un facteur d'accroissement du risque d'exploitation. Souvent, les travailleurs n'ont pas de contrat rédigé dans une langue qu'ils comprennent, n'ont pas même de contrat écrit, ou ne comptent plus les salaires qui leur sont dus en raison d'une situation juridique complexe - par exemple, du fait de la participation d'agences de recrutement ou de sous-traitants - ou à cause de pratiques de l'employeur qui occultent la situation. Il faudrait sensibiliser au fait que l'absence de relations d'emploi transparentes puisse être un signe avant-coureur d'une éventuelle forme grave d'exploitation, par exemple par le biais de campagnes ou des ambassades qui délivrent des visas aux ressortissants des pays tiers.

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE devraient s'assurer que les conditions fondamentales et les circonstances d'une relation d'emploi sont transparentes, étayées par les documents appropriés et compréhensibles pendant toute la durée de l'emploi. En particulier :*

- *tous les travailleurs devraient obtenir un contrat écrit dans une langue qu'ils comprennent, au moins en ce qui concerne les conditions fondamentales de leur emploi ;*
- *les salaires devraient être payés de manière transparente et à intervalles réguliers, au moins une fois par mois, et non à la fin d'une saison ou d'un projet uniquement.*

### Le « droit de savoir » des consommateurs et le devoir des entreprises de divulguer les informations

Dans les États membres de l'UE où le marquage des produits est courant, les experts considèrent que les mérites de ces pratiques sont mitigés. S'ils sont nombreux à penser que le fait de permettre aux

consommateurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause est un moyen de prévenir efficacement l'exploitation par le travail, d'autres soulignent que l'étiquetage n'est pas toujours fiable et doit être amélioré. En vertu de l'article 5 de la directive relative aux droits des consommateurs (2011/83/UE), ceux-ci doivent être informés des principales caractéristiques des biens ou des services qu'ils acquièrent ou qu'ils utilisent. Les consommateurs qui se soucient des conditions de travail décentes devraient avoir le droit de savoir s'ils achètent un produit qui représente un fort risque d'avoir été produit dans des conditions de travail abusives.

#### EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

##### Des exploiters induisent les consommateurs en erreur

Il a été constaté que la marque « Happy Eggs », qui fournit des œufs aux principaux supermarchés du Royaume-Uni, a vendu des œufs dont la collecte était effectuée par des travailleurs lituaniens exploités. La société affirmait faire « tout ce qui était en son pouvoir pour que ses fermes soient des lieux où il fait bon vivre ». Or, le chef d'équipe qui fournissait les ouvriers les agressait physiquement, effectuait des retenues sur leur salaire et les hébergeait dans des logements surpeuplés. Bien que ce chef d'équipe ait perdu son autorisation d'exercer, il n'a pas fait l'objet de poursuites pénales.

Ceci relève des obligations des entreprises de divulguer les informations permettant aux consommateurs d'évaluer l'impact des activités commerciales sur les droits fondamentaux. À cet égard, les modifications de la directive en ce qui concerne la publication d'informations non financières (2014/95/UE), que les États membres sont tenus de transposer d'ici le 6 décembre 2016, représentent une étape importante vers l'amélioration de la transparence des « informations non financières » des entreprises. Les grandes entreprises et les grands groupes de sociétés sont tenus de rendre compte des « questions de personnel », notamment en fournissant une description des politiques menées et de leurs résultats, des risques et de la gestion des risques, ainsi que des indicateurs clés de performance. En vertu de l'article 2 de la directive sur la publication d'informations non financières, la Commission « élabore des lignes directrices non contraignantes sur la méthodologie applicable à la communication des informations non financières, y compris des indicateurs clés de performance de nature non financière, à caractère général et sectoriel, en vue de faciliter une publication appropriée, utile et comparable des informations non financières ».

## Avis de la FRA

*Les institutions de l'UE et les États membres sont encouragés à permettre aux consommateurs de mieux évaluer le risque qu'un produit ou service proposé soit issu d'un travail mené à bien dans des conditions gravement abusives.*

*La délivrance de ces informations pourrait comprendre :*

- *des systèmes efficaces et fiables de certification et de marquage pour les produits des entreprises qui respectent les droits des travailleurs ;*
- *des registres publics d'employeurs et de recruteurs reconnus coupables d'exploitation par le travail, sauf s'ils ont adopté des mesures suffisantes pour prévenir de manière fiable de nouveaux cas d'exploitation.*

*En délivrant ses orientations et dans ses rapports sur la mise en œuvre de la directive modifiée sur la publication d'informations non financières, la Commission pourrait prêter une attention particulière à la divulgation des politiques en matière d'égalité des conditions de travail pour les travailleurs et des garanties, à la fois générales et sectorielles, contre les facteurs de risque d'exploitation par le travail. Une attention particulière pourrait être accordée aux secteurs économiques qui sont particulièrement enclins à l'exploitation par le travail.*

## Garanties dans les procédures de marchés publics

Les experts interrogés ont évoqué des cas dans lesquels l'exploitation par le travail se manifestait dans le cadre de projets commandés par des institutions publiques. De telles situations ont également été relevées dans un certain nombre d'études de cas. Ceci renvoie à la responsabilité des institutions, organes, offices et agences de l'UE, ainsi qu'à celle des États membres, d'éviter de contribuer financièrement aux pratiques d'exploitation.

En vertu de l'article 31 de la Charte, les acteurs de l'UE ont l'obligation de respecter le droit des travailleurs provenant de pays de l'UE ou de pays tiers à des conditions de travail décentes, notamment dans toutes les procédures de marchés publics en ce qui concerne les contractants et les sous-traitants. En particulier, dans leur mise en œuvre du dispositif législatif sur les procédures de marchés publics adopté en février 2014, les États membres de l'UE sont liés par la Charte, notamment par les articles 5 et 31.

## EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

### Marchés publics

En 2005, un groupe d'hommes indiens recrutés par un sous-traitant saoudien a travaillé à Malte sur un grand projet d'infrastructures financé par le gouvernement. Ils étaient très mal rémunérés (à un niveau bien moins inférieur au salaire minimum légal) et ne pouvaient prendre ni arrêts de travail pour maladie, ni jours de congé. Le peu de nourriture qu'ils recevaient et le coût de leur logement inférieur aux normes étaient également déduits de leur salaire. Un tiers a informé les inspecteurs du travail, et un syndicat a exercé des pressions politiques sur le gouvernement par le biais des médias, sans porter l'affaire devant les tribunaux car « les sanctions financières contre les employeurs étaient minimes ». Le syndicat a également fourni une aide juridique aux travailleurs et a mobilisé leur ambassade, résultant par l'obtention d'une rémunération totale pour les travailleurs, y compris des heures supplémentaires, conformément au salaire minimum local.

## Avis de la FRA

*Dans leur mise en œuvre du dispositif législatif sur les procédures de marchés publics adopté en février 2014, les États membres de l'UE sont appelés à accorder une attention particulière à la nécessité d'éviter de soutenir l'exploitation par le travail en engageant des entreprises impliquées - ou sous-traitant à des entreprises impliquées - dans l'exploitation de travailleurs.*

*Les institutions, organes, offices et agences de l'UE qui mettent en œuvre des procédures de marchés publics sont encouragés à donner l'exemple et à dûment prendre en considération la prévention de l'exploitation par le travail par les entreprises sous-traitantes.*

## Contrôles et inspections du lieu de travail

### Systemes efficaces et globaux d'inspection et de contrôle

Dans tous les groupes professionnels, les répondants considéraient que le manque de contrôles efficaces constituait un facteur de risque important contribuant à l'exploitation grave par le travail.

Les représentants d'organisations de promotion des droits des travailleurs, d'organisations d'employeurs et des juges ont estimé que le manque de contrôles efficaces était le facteur de risque institutionnel le plus important. Les États membres doivent se préparer à effectuer davantage d'inspections sur les lieux de travail, et à améliorer leur efficacité, en accordant l'attention nécessaire aux facteurs de risque d'exploitation par le travail. En outre, les experts ont souligné l'importance de la coopération entre les inspecteurs sur le lieu de travail et la police.

D'après les experts, la difficulté survient lorsque certains emplois, tels que le travail agricole effectué sur des propriétés privées ou le travail domestique, sont totalement exempts d'inspections. De même, un rapport publié par la FRA en 2011, *Migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique*, a souligné que le cadre légal devrait prévoir des inspections des lieux de travail des travailleurs domestiques afin de garantir des conditions de travail sûres et décentes.<sup>1</sup>

À la lumière des facteurs de risque identifiés au cours de la recherche sur le terrain, les contrôles devraient se concentrer sur des groupes présentant un risque accru d'exploitation, tels que les personnes en situation irrégulière d'emploi, les travailleurs saisonniers, les travailleurs intérimaires et les travailleurs indépendants fictifs. L'étude a révélé qu'au lieu plutôt que de se concentrer sur ces groupes, les contrôles sont souvent limités à certains secteurs économiques considérés comme particulièrement enclins à l'exploitation par le travail. Les résultats de la recherche sur la pertinence des divers facteurs de risque devraient être utilisés pour concevoir des stratégies plus efficaces et plus ciblées afin de détecter les cas qui relèvent de l'exploitation grave par le travail.

La recherche sur le terrain a également identifié des risques d'exploitation par le travail lorsque les travailleurs ne sont pas directement employés par l'entreprise pour laquelle ils travaillent, mais par l'intermédiaire d'une agence de recrutement ou d'un sous-traitant (par exemple, une personne physique ou morale à qui a été attribuée l'exécution de tout ou partie des obligations d'un contrat antérieur).

<sup>1</sup> FRA (2011), *Migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique : les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union européenne et ses États membres*, Luxembourg, Office des publications, p. 9 et 30.

## EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

### Agences de recrutement

Soixante-huit ressortissants chinois travaillaient pour une entreprise de nettoyage en Finlande. Ils avaient été recrutés par une agence de recrutement finlandaise, avec l'aide d'une agence de recrutement chinoise, ce qui entraînait une situation confuse pour les travailleurs qui ne comprenaient pas qui représentait l'agence de recrutement et qui représentait l'entreprise de nettoyage. Cette incertitude s'est reflétée dans les procédures pénales : les poursuites contre l'agence de recrutement finlandaise pour discrimination flagrante à l'emploi ont été abandonnées parce qu'il a été jugé que cette agence n'avait pas agi au nom de l'employeur. Par conséquent, les auteurs de l'infraction n'ont pas été sanctionnés, en dépit des poursuites engagées à leur encontre pour discrimination flagrante à l'emploi et usure aggravée. Les victimes n'ont reçu aucune rémunération ni remboursement des frais de recrutement et ont dû payer une partie des frais de justice.

D'après les experts interrogés, dans les situations juridiques complexes, il est plus difficile pour les travailleurs provenant d'un pays de l'UE ou d'un pays tiers de comprendre leurs droits ou les recours dont ils disposent, et ceci accroît le risque d'être exploité. Ceci est particulièrement le cas lorsque des sociétés établies dans différents États membres sont impliquées. En outre, dans ces conditions, il devient plus difficile d'évaluer les violations des droits des travailleurs. Les efforts pour contrôler ces situations complexes et pour enquêter en cas de suspicion doivent être intensifiés et pourraient nécessiter une coopération efficace entre les autorités publiques et plusieurs États membres.

### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE doivent garantir un système global d'inspection des conditions de travail qui soit assez efficace pour satisfaire aux normes reconnues.*

- À cette fin, une législation doit être en place pour assigner clairement à une autorité publique la mission de contrôler les conditions de travail de la main d'œuvre provenant de pays de l'UE ou de pays tiers, et de procéder à un nombre suffisant d'inspections.
- Cette autorité doit être dotée de personnel et formées aux inspections de manière ciblée et efficace ; elle doit notamment avoir les

*moyens de surmonter les barrières linguistiques. Elle devrait avoir ses propres pouvoirs et moyens d'obtenir des preuves pertinentes dans les procédures pénales, ou être en mesure de s'appuyer sur une coopération efficace avec la police.*

- *Les membres du personnel chargés du contrôle doivent être formés pour comprendre et évaluer, en pratique, les facteurs de risque d'exploitation grave par le travail ; ils devraient adapter et organiser leur travail en tenant compte de ces facteurs de risque et réviser régulièrement leur système de gestion des risques. L'orientation stratégique des inspections sur le lieu de travail devrait être fondée sur toutes les preuves disponibles concernant les facteurs de risque pertinents.*
- *Les États membres de l'UE devraient réviser les règlements qui ont pour effet d'exempter complètement d'inspections certains lieux de travail, particulièrement en ce qui concerne les exploitations agricoles privées et le travail domestique.*
- *Les États membres de l'UE devraient concevoir des stratégies plus efficaces et plus ciblées pour mettre en lumière les cas d'exploitation grave par le travail et traduire en justice les contrevenants.*
- *Les États membres de l'UE devraient améliorer les contrôles des agences de recrutement et veiller à ce que les réglementations juridiques interdisant de facturer des frais aux travailleurs soient appliquées.*
- *Les agences de l'UE, notamment l'EU-OSHA, Europol (l'Office européen de police) et Eurojust (l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne) sont invités à contribuer à améliorer la coopération transfrontalière entre les autorités des États membres chargés du contrôle, des enquêtes et des poursuites dans les affaires d'exploitation par le travail impliquant plusieurs États membres.*

L'article 7 de la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les agences d'emploi privées<sup>2</sup> établit clairement que « les agences d'emploi privées ne doivent mettre à la charge des travailleurs, de manière directe ou indirecte, en totalité ou en partie, ni honoraires ni autres frais ». Les employeurs devraient prendre en charge les coûts des services de recrutement. Les exceptions à cette règle pour les travailleurs recherchant des emplois

qui ne nécessitent pas de compétences pointues et n'impliquent pas de responsabilités d'encadrement ne sont guère acceptables. Or, les entretiens d'experts et les études de cas font état de recruteurs qui facturent aux travailleurs des frais exorbitants, les plaçant ainsi dans une situation de servitude pour dettes et les rendant particulièrement vulnérables aux formes graves d'exploitation. Par conséquent, les activités des agences d'emploi nécessitent une attention particulière de la part des organes de contrôle.

## L'accès des victimes à la justice

### Dispositions pénales protégeant la main d'œuvre provenant de pays de l'UE ou de pays tiers de l'exploitation grave par le travail

L'étude a révélé que les catégories de personnes protégées par les dispositions pénales contre les formes graves d'exploitation dans les relations d'emploi varient considérablement entre les États membres, allant d'une protection destinée uniquement aux ressortissants de pays tiers en situation irrégulière à l'ensemble des individus. En matière des droits de l'homme, l'élément décisif est le fait que le droit à des conditions de travail justes - en vertu de l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que de l'article 2 de la Charte sociale européenne révisée - nécessite une protection effective des travailleurs contre les violations graves. Étant donné le principe de l'égalité en droit - l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux - on peut se demander pourquoi, dans certains cas, le droit à des conditions de travail décentes des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière est protégé par des dispositions pénales alors ce n'est pas le cas pour les ressortissants de pays tiers en situation régulière de résidence et pour les citoyens de l'UE. De même, la protection des enfants contre les formes graves d'exploitation par le travail ne devrait pas être réservée aux ressortissants des pays tiers en situation irrégulière.

En outre, la législation de certains pays membres de l'UE pénalise l'emploi de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, qu'ils soient ou non exploités. Cette législation place sur un pied d'égalité des situations qui sont essentiellement différentes. Ainsi, le droit des travailleurs de ne pas être soumis à des conditions de travail abusives n'est ni reconnu ni protégé.

<sup>2</sup> Adoptée à Genève le 19 juin 1997 lors de la 85<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (CIT).

### EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

#### Migrants en situation irrégulière

Une femme bolivienne en situation irrégulière travaillait en tant qu'aide à domicile dans une famille en Italie ; elle effectuait de longues journées de travail pour ne percevoir qu'un salaire très faible. L'employeur se servait de sa situation irrégulière pour l'intimider.

Une femme équatorienne en Espagne faisait le ménage et s'occupait d'une personne âgée pendant des périodes de travail excessives, sans recevoir le salaire correspondant. Elle s'est adressée à une organisation non gouvernementale pour recevoir de l'aide, mais n'a pas déposé plainte.

Une jeune fille nigérienne travaillait s'occupait d'un enfant dans une famille en Irlande, et il lui était interdit de contacter sa famille ou qui que ce soit d'autre. Ses employeurs restreignaient également ses déplacements, et lorsqu'elle s'en plaignait, ils la menaçaient de la renvoyer au Nigeria.

Des répondants en Hongrie ont mentionné que les femmes roumaines qui s'occupent de personnes âgées représentent un groupe exploité très fréquemment.

Dans cinq États membres de l'UE, le délit consistant à employer un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière dans des conditions de travail particulièrement abusives est passible d'une peine maximale de moins de deux ans de prison. Une telle sanction ne reflète pas la gravité des violations des droits fondamentaux subis par les victimes de grave exploitation par le travail. Dans d'autres États membres de l'UE, les sanctions pouvant atteindre au maximum trois à cinq ans d'emprisonnement sont courantes.

La directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs oblige les États membres à veiller à ce que les personnes morales puissent être tenues pour responsables de l'emploi des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans des conditions de travail particulièrement abusives, lorsqu'une telle infraction a été commise à leur profit. Une disposition similaire est incluse dans l'article 5 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains (2011/36/UE). Les sanctions contre les personnes morales doivent être efficaces et dissuasives. Toutefois, les experts interrogés ont indiqué que les sanctions imposées en pratique aux entreprises (en tant que personnes morales) ne reflètent pas la gravité des violations des droits concernées. Ainsi, il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie l'efficacité pratique de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. En outre, cette directive évoque la possibilité de placer les employeurs abusifs sur une liste noire rendue publique (article 12, paragraphe 2), mais seuls quelques États membres de l'UE appliquent cette mesure.

### Avis de la FRA

*Les institutions et les États membres de l'UE devraient réexaminer les directives et les dispositions pénales de l'UE en la matière, afin d'accorder à tous les travailleurs une protection équivalente et efficace contre les formes graves d'exploitation par le travail.*

*Des dispositions pénales complètes et efficaces devraient garantir la responsabilité des entreprises commerciales en tant que personnes morales agissant en qualité d'employeurs ; des sanctions suffisamment dissuasives contre les personnes morales devraient être prévues par le droit national et mises en œuvre de manière efficace. En outre, les États membres de l'UE devraient réexaminer l'efficacité des dispositions légales prévoyant :*

- *le retrait des autorisations ou la fermeture des établissements qui ont été reconnus coupables d'exploitation grave par le travail ;*
- *la possibilité de publier une liste d'employeurs reconnus coupables d'une exploitation grave par le travail.*

### Extension du mandat des institutions chargées de la lutte contre la traite des êtres humains pour inclure toutes les formes graves d'exploitation par le travail

La recherche sur le terrain a clairement indiqué que les institutions engagées dans le contrôle, les inspections, le maintien de l'ordre, le soutien aux victimes ainsi que les parquets doivent investir davantage de ressources pour relever les défis identifiés dans ce rapport. Toutefois, de tels investissements dans le cadre institutionnel ne devraient pas cibler une forme particulière d'exploitation par le travail. Ils devraient cibler dans une perspective plus large, toutes les formes d'exploitation par le travail passibles de sanctions pénales, allant de l'esclavage jusqu'aux formes graves d'exploitation par le travail au sens de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Étant donné l'ampleur des formes graves d'exploitation par le travail, il est urgent d'élargir le mandat des institutions chargées de la lutte contre la traite des êtres humains.

Les entretiens avec des experts et les études de cas ont souligné les difficultés qui surviennent lorsque des services d'assistance, des unités de police spécialisée ou des procureurs spécialisés sont disponibles pour s'occuper des affaires relevant de la traite des êtres humains, mais ne le sont pas pour des cas relevant de grave exploitation par le travail, en particulier en ce qui concerne les formes

d'exploitation dans les relations d'emploi visées à l'article 9 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Dans le domaine de l'aide aux victimes, par exemple, les experts estiment que dans deux tiers des États membres de l'UE dans lesquels un travail de terrain a été effectué, les services d'aide aux victimes font défaut ou sont inefficaces en pratique, car très peu de services sont dédiés spécifiquement aux victimes de l'exploitation par le travail, et de nombreux services les excluent catégoriquement, à moins qu'un contexte de traite ou de violences ne soit en cause.

Sur la base de ces éléments de preuve, il peut être suggéré d'élargir le mandat des organisations spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains au niveau de l'UE ou des États membres pour couvrir toutes les formes pénalement répréhensibles de l'exploitation de personnes provenant d'un pays étranger. Ceci comprendrait l'exploitation dans des conditions de travail particulièrement abusives, l'exploitation des victimes de la traite des êtres humains par un employeur qui n'est pas impliqué dans le processus de la traite, et l'emploi illicite des mineurs (article 9, paragraphe 1, points c) à e), de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs).

#### Avis de la FRA

*Les institutions et les États membres de l'UE devraient réexaminer le mandat des institutions chargées de la lutte contre la traite des êtres humains ou de la coordination de cette action, en vue d'élargir leurs missions pour traiter d'autres infractions, notamment celles visées par la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs.*

*Il convient de réexaminer les instruments et les mécanismes mis en place dans la lutte contre la traite des êtres humains, tels que les mécanismes de renvoi ou les titres de séjour temporaires, en vue d'élargir leur champ d'application aux cas de formes graves d'exploitation par le travail qui n'impliquent pas la traite d'êtres humains.*

### Encourager les victimes au signalement en accordant des titres de séjour

Les conclusions des recherches indiquent que les victimes de formes graves d'exploitation par le travail qui sont en situation irrégulière de séjour n'osent pas signaler les faits à une autorité publique à cause de leur statut. D'après les experts, leur crainte de devoir quitter le pays est la principale raison pour laquelle ils ne signalent pas leur exploitation à la police. Selon le paragraphe 10 du préambule de la directive relative aux droits des victimes (2012/29/UE), le droit des victimes à être reconnues en tant que telles et le droit à l'accès à la justice ne doit pas

être subordonné à leur statut de résident. Toutefois, en réalité, le droit à l'accès à la justice des victimes de formes graves d'exploitation par le travail en situation irrégulière reste théorique tant qu'aucune solution sûre ne soit proposée pour régulariser leur statut. Une telle solution améliorerait parallèlement le fonctionnement du système de justice pénale et permettrait de lutter contre le climat d'impunité des auteurs de grave exploitation par le travail.

L'article 11 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains oblige les États membres de l'UE à prendre « les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide soient apportées aux victimes », leur permettant d'exercer leurs droits en tant que victimes d'infractions pénales, et précise que les États membres doivent veiller à ce que l'octroi de cette assistance et de cette aide ne soit pas subordonné à la volonté de la victime de coopérer dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénaux. Toutefois, cette demande est émise « sans préjudice » de la directive relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains. Cette réserve a une portée importante. En pratique, la directive relative au titre de séjour (2004/81/CE), en subordonnant l'octroi d'un titre de séjour aux victimes de la traite à la manifestation de leur volonté claire de coopérer avec les forces de l'ordre, interfère considérablement avec les droits des victimes à l'accès aux services d'aide et à la justice. Il convient de noter que la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), ratifiée par tous les États membres de l'UE à l'exception de la République tchèque, adopte une position plus favorable aux droits dans son article 14. Elle inclut parmi les situations dans lesquelles un permis de séjour renouvelable doit être délivré aux victimes, celles où « l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ».

En outre, conformément à la communication de la Commission européenne d'octobre 2014 sur l'application de la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains, six États membres de l'UE ne subordonnent pas l'octroi des permis à la coopération de la victime et sept autres autorisent des exceptions.

Manifestement, il existe également des tensions entre la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains et les obligations des États membres en vertu de la Charte. Le droit des victimes de la traite et d'autres formes graves d'exploitation à obtenir un accès effectif à la justice, en vertu de l'article 47 de la Charte, - et, à cette fin, à être habilité, encouragé et soutenu en fonction de leurs besoins - correspond à des obligations inconditionnelles des États membres de l'UE, qui ne peuvent pas être subordonnées à la coopération des

victimes. La responsabilité de permettre l'accès à la justice devrait incomber aux autorités publiques, et les victimes ne devraient pas avoir la charge d'acquiescer elles-mêmes le privilège d'être assistées et d'être autorisées à participer aux procédures. L'effectivité pratique de ces droits ne doit pas être subordonnée à la volonté ou à la capacité de la victime à assister la police ou toute autre autorité dans l'accomplissement de leurs missions. Du fait de ce conflit, on pourrait considérer que l'entrée en vigueur de la Charte a invalidé la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains. Dans l'intérêt de l'État de droit et d'une clarification juridique, cette question devrait être réglée.

Dans sa communication d'octobre 2014 au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains, la Commission européenne a provisoirement envisagé une évaluation de la nécessité de modifier ladite directive.<sup>3</sup>

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE devraient adopter des mesures encourageant les victimes de grave exploitation par le travail à se présenter et à effectuer un signalement à une autorité de surveillance ou à la police - sans courir le risque d'être expulsé. Ceci pourrait inclure des mesures permettant aux États membres de l'UE d'accorder, en cas de graves violations des droits du travailleur, un permis de séjour sur le fondement de conditions juridiques claires.*

*En outre, les États membres devraient examiner les propositions mentionnées au point 9 du document de la FRA de 2012 intitulé « Arrestation de migrants en situation irrégulière – considérations relatives aux droits fondamentaux » sur la manière d'encourager les victimes et les témoins à signaler une infraction sans crainte d'être appréhendés.*

*Les institutions de l'UE sont appelées à envisager de réviser la directive du Conseil 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration irrégulière, et qui coopèrent avec les autorités*

<sup>3</sup> Commission européenne (2014a), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes*, COM(2014) 635 final, Bruxelles, 17 octobre 2014.

*compétentes. Les droits des personnes à être effectivement protégées de la traite des êtres humains en vertu de l'article 5 de la Charte ainsi que le droit des victimes de la traite à avoir accès à la justice en vertu de l'article 47 de la Charte impose aux États membres de l'UE des obligations inconditionnelles qui ne sont en aucun cas subordonnées à la condition que la victime coopère avec la police, collabore aux enquêtes ou effectue tout autre service d'intérêt public. Un tel changement nécessiterait également l'adaptation de la formulation de l'article 11, paragraphe 6 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et de l'article 13, paragraphe 4 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs.*

## Fournir des services ciblés d'aide aux victimes

On note un manque général de systèmes complets de services d'aide aux victimes de formes graves d'exploitation par le travail. De nombreux services existants excluent des groupes particuliers. Les experts confirment que toutes les victimes ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. Si certaines catégories de victimes sont aidées en priorité, d'autres, telles que les migrants en situation irrégulière, sont désavantagées en termes d'accès à des services d'aide effectifs et à une protection dans les procédures pénales.

### EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

#### Accès à des services d'aide effectifs

Un migrant en situation irrégulière de séjour, provenant d'un pays tiers, originaire d'Europe de l'Est, est arrivé en Belgique en 2013 pour travailler dans le secteur du bâtiment. Il travaillait de longues heures pour une rémunération considérablement insuffisante. En raison de sa méconnaissance de la langue locale et des institutions belges, il n'a pas dénoncé son employeur par crainte de perdre son emploi et son salaire, et d'avoir des problèmes avec les autorités à cause de son statut irrégulier. Les travailleurs sociaux étaient informés de sa situation, mais pour des raisons de confidentialité, ils n'ont pas signalé sa situation à la police sans son consentement. Or, l'aide aux victimes n'est disponible que pour les victimes de la traite des êtres humains reconnues, qui contribuent aux enquêtes.

En vertu de l'article 8 de la directive relative aux droits des victimes, toutes les victimes ont le droit d'accéder aux services d'aide en fonction de leurs besoins. Les services d'aide aux victimes doivent

opérer dans l'intérêt de la victime et être confidentiels et gratuits. Si cet accès est refusé, l'article 47 de la Charte requiert qu'un recours effectif soit mis à la disposition de la victime.

#### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que :*

- *chaque victime d'une forme grave d'exploitation par le travail puisse disposer de services d'aide ciblés, par exemple en élargissant le mandat des services d'aide qui s'adressent aux victimes de traite pour inclure la prestation d'une assistance aux victimes des autres formes graves d'exploitation par le travail ;*
- *des mécanismes d'orientation des victimes pour soutenir les services d'aide soient disponibles pour les victimes de toutes les formes graves d'exploitation par le travail ;*
- *les victimes d'exploitation par le travail ne soient pas exclues des services d'aide du fait de leur statut irrégulier de résident ;*
- *les services d'aide soient accessibles de manière égale aux ressortissants de l'UE et aux ressortissants de pays tiers.*

## Encourager et augmenter les interventions de tiers

Comme l'ont indiqué les experts, étant donné la réticence des victimes de formes graves d'exploitation par le travail à se présenter et à effectuer un signalement aux organes de contrôle ou à la police, et le manque d'enquêtes de police suffisantes et proactives, les organisations privées et publiques agissant en soutien ou au nom des victimes de l'exploitation par le travail, notamment les syndicats, pourraient avoir une fonction importante compte tenu de l'article 13 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Toutefois, l'étude montre que les interventions de tiers et les plaintes collectives sont rares et, souvent, ne sont pas permises par la loi ; lorsqu'elles sont recevables, elles sont rarement appliquées dans les cas d'exploitation par le travail. L'intervention de tiers pourrait également être un moyen de permettre aux tribunaux de traiter les affaires plus efficacement lorsqu'un grand nombre de travailleurs ont le statut de victimes et les droits qui s'y rattachent. L'étude de la FRA publiée en 2012 dans le rapport sur *L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE* soulignait les avantages des interventions de tiers. Il convient de noter que l'article 25 de la directive sur les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers dispose que les tiers qui ont un intérêt légitime à veiller au respect de la directive peuvent porter plainte ou engager

toute procédure administrative ou civile au nom du travailleur saisonnier.

#### Avis de la FRA

*Pour améliorer l'accès à la justice pour toutes les victimes de grave exploitation par le travail, les États membres devraient - dans le champ d'application de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs et au-delà - permettre à des tiers, notamment aux syndicats et aux associations privées qui aident les travailleurs migrants provenant d'un État membre de l'UE ou d'un pays tiers, d'agir en soutien ou au nom des victimes.*

## Réparation aux victimes et paiement rétroactif

Pour comprendre ce qui est important pour les victimes, il convient de prendre sérieusement en compte leurs objectifs économiques. Les entretiens avec des experts ont révélé que les indemnisations et les paiements rétroactifs sont considérés comme particulièrement importants et pouvant encourager davantage de victimes à signaler des faits à la police et à solliciter l'accès à la justice. Toutefois, l'étude a montré qu'il est souvent très difficile pour les victimes d'obtenir une indemnisation de la part des contrevenants, notamment parce qu'une société qui agit en tant qu'employeur peut préférer déclarer faillite ou parce que les responsables disparaissent. Par conséquent, l'indemnisation par les contrevenants devrait être renforcée par des fonds publics d'indemnisation.

#### EXEMPLE D'ÉTUDE DE CAS DE LA FRA

##### Réparation pour les victimes

Un certain nombre de citoyens lituaniens travaillaient sur des exploitations agricoles dans le Lincolnshire, au Royaume-Uni, une région réputée pour son agriculture. Ils étaient soumis à des conditions de vie et de travail très dures par un chef d'équipe letton : ils vivaient dans des « remises » avec un accès limité aux installations d'hygiène et peu de contacts avec le monde extérieur. Ils provenaient de milieux très désertés. La situation était surveillée par l'Autorité d'agrément des chefs d'équipe (*Gangmaster Licensing Authority, GLA*). En dépit de ce fait, les contrevenants n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales et il n'y a eu aucune réparation pour les victimes, étant donné qu'il n'a pas été établi qu'elles étaient victimes de la traite ; elles n'ont donc pas eu accès la justice ou à une assistance par le biais du mécanisme national d'orientation.

Toutefois, l'article 12 de la directive relative à l'indemnisation des victimes (2004/80/CE) prévoit à l'heure actuelle des régimes d'indemnisation uniquement pour les victimes de la criminalité intentionnelle violente et par conséquent, ceci ne concernera que très rarement les cas de grave exploitation par le travail. En réaction à cette lacune, l'article 17 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains oblige les États membres à veiller à ce que les victimes de la traite des êtres humains aient accès aux régimes publics existants en matière d'indemnisation. En revanche, la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs ne contient aucune disposition similaire. Toutefois, en ce qui concerne les victimes de la criminalité, les États ont l'obligation de veiller à ce qu'elles aient accès à la justice. Par conséquent, les victimes de grave exploitation par le travail - au sens de l'article 9, paragraphe 1, points c) à e), de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs - ne devraient pas être traitées différemment que les victimes de la traite.

L'article 16 de la directive relative aux droits des victimes reconnaît à celles-ci dans le cadre d'une procédure pénale, le droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction. Si la législation des États membres peut autoriser des exceptions, l'article 47 de la Charte dispose que le refus d'un tribunal pénal de statuer sur les demandes d'indemnisation doit pouvoir être réexaminé par un autre tribunal.

#### Avis de la FRA

*Les institutions de l'UE devraient envisager de modifier la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs afin d'y inclure une disposition similaire à l'article 17 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, selon lequel les États membres devraient veiller à ce que les victimes de la traite aient accès aux régimes existants en matière d'indemnisation par l'État.*

*Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les tribunaux pénaux statuent sur toutes les plaintes au civil de victimes de grave exploitation par le travail, y compris les demandes de paiement rétroactif, au lieu de renvoyer ces affaires devant les tribunaux civils. Les États membres devraient envisager la possibilité, pour les juges qui manqueraient d'expérience pour statuer sur les plaintes au civil, de consulter les juges de droit civil au lieu d'orienter les victimes vers des procédures judiciaires civiles.*

#### Maintien du droit des victimes à des enquêtes policières efficaces

Les victimes ont droit à des enquêtes approfondies et efficaces pouvant mener à l'identification et à la sanction des contrevenants. Pour éviter l'impunité générale des auteurs de grave exploitation de migrants par le travail, la police doit répondre aux signalements d'une manière qui poursuit efficacement l'objectif de traduire les contrevenants en justice, tout en étant sensible aux droits et à la situation précaire des victimes.

L'étude a révélé que des unités de police spécialisées, formées et expérimentées dans la lutte contre la traite des êtres humains et les formes graves d'exploitation par le travail, réagiraient probablement de manière plus efficace que les services de police généraux face aux travailleurs exploités provenant de l'UE ou de pays tiers. De telles unités seraient souvent plus disposées à les traiter comme des victimes potentielles de la criminalité, même en cas de statut irrégulier de résidence. Si des unités spécialisées chargées d'enquêter sur les cas de traite existent dans de nombreux États membres de l'UE, il existe en Espagne et en Belgique des unités policières qui traitent également de l'exploitation grave par le travail, et peuvent être considérées comme des exemples de pratiques encourageantes.

Les unités de police spécialisées seraient particulièrement utiles dans les affaires qui nécessitent la coopération transfrontalière des services de police. Souvent, les autorités de plusieurs États membres de l'UE sont requises pour intervenir dans des situations qui impliquent la sous-traitance, des travailleurs détachés, des travailleurs intérimaires ou des recruteurs, ou lorsque les victimes ou les témoins sont retournés dans leur pays d'origine, avant que leur déposition ne soit enregistrée. Alors que des experts d'Espagne et de Belgique ont souligné les difficultés survenues lors des enquêtes transfrontalières, étonnamment peu d'experts avaient rencontré ces cas.

#### Avis de la FRA

*Afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes de police, les États membres de l'UE devraient évaluer la possibilité de créer des unités de police spécialisées et d'établir des liens étroits de coopération entre la police et les autorités de contrôle telles que les inspections du travail et la police financière.*

*En outre, la coopération transfrontalière des services chargés de l'application des lois devrait être améliorée et portée au niveau de coopération qui a été atteint dans d'autres domaines de la criminalité organisée.*

## Les voies à suivre

Sans intensification des efforts pour protéger les normes de travail, celles-ci risquent de continuer à se dégrader. En raison des disparités considérables en termes de niveaux de vie et de mobilité croissante, poussant la main d'œuvre à accepter des conditions de travail inférieures aux normes, le problème ne peut pas être abandonné aux marchés du travail mondialisés - il nécessite une surveillance et des contrôles stricts, notamment grâce à des dispositions pénales pour les violations particulièrement graves.

« La pauvreté et le déclin de la prospérité créent un terrain fertile pour l'exploitation criminelle. [...] La demande de main-d'œuvre bon marché est vouée à augmenter considérablement du fait de l'expansion rapide du nombre de consommateurs au niveau mondial, ce qui entraîne une hausse de l'exploitation de la main-d'œuvre dans les secteurs traditionnellement affectés, tels que l'hôtellerie et la restauration, le bâtiment ou les services de nettoyage. Les secteurs d'activités qui ne sont pas généralement associés à ce phénomène peuvent également être ciblés. »

(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, La Haye, Europol, p. 26)

En conclusion, il convient de mettre l'accent sur les points suivants.

### Renforcer le cadre juridique pour protéger le droit des travailleurs à des conditions de travail justes et équitables

Il est nécessaire de parvenir à un consensus au niveau de l'UE, selon lequel l'exploitation grave par le travail est inacceptable et tous les travailleurs ont droit à une protection effective de leurs droits. À ce jour, le droit pénal dans certains États membres de l'UE protège seulement les ressortissants des pays tiers en situation irrégulière des formes graves d'exploitation. Dans d'autres, tous les travailleurs sont protégés. Ces disparités traduisent un manque de normes claires et raisonnables.

Ce manque de consensus entrave également la coopération transfrontalière entre les autorités de contrôle et les systèmes de justice pénale dans les affaires impliquant plusieurs États membres, en particulier lorsque les cas impliquent des agences de recrutement ou d'intérim, le détachement de travailleurs ou des chaînes de sous-traitance, ainsi que dans les cas où les victimes ou les témoins sont retournés dans leur pays avant que leurs dépositions ne soient enregistrées. Un rapprochement vers la base de coopération du droit pénal démontrerait un consensus

normatif et améliorerait considérablement la coopération. Des méthodes devraient être recherchées pour suivre l'exemple de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, en invoquant l'article 83, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme fondement éventuel pour établir des règles minimales concernant la définition des infractions pénales, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques sociales.

### Améliorer les systèmes de contrôle, les inspections sur le lieu de travail et les enquêtes

Les organes de contrôle qui exercent une fonction de supervision jouent un rôle capital. De nombreux États membres de l'UE doivent renforcer considérablement les inspections sur le lieu de travail. Dans certains d'entre eux, des pratiques encourageantes ont eu pour effet d'augmenter l'efficacité des contrôles ou des activités de police, parfois en accentuant la coopération entre les inspecteurs du travail et la police.

### Encourager les victimes à signaler les faits

Davantage d'efforts sont nécessaires pour permettre aux victimes de signaler une exploitation grave par le travail aux inspecteurs du travail ou à la police, et les encourager à effectuer ce signalement. Les États membres de l'UE doivent rendre l'accès à la justice pénale plus attrayant et plus viable pour les victimes. Le paiement rétroactif d'un salaire et l'indemnisation, prévus dans le cadre d'une procédure pénale, constituent, entre autres, des facteurs importants dans cette optique.

L'étude de la FRA révèle non seulement les nombreux obstacles auxquels sont confrontées les victimes dans l'accès à la justice, mais également les pratiques encourageantes visant à sensibiliser aux droits et à soutenir les victimes dans leurs revendications. Les syndicats et les autres acteurs de la société civile sont de plus en plus conscients de leur fonction importante à cet égard.

### Renforcer la spécialisation et la coopération transfrontalière dans tous les domaines d'exploitation grave par le travail

Il faudrait reconnaître que les réseaux criminels - prenant souvent la forme de recruteurs et d'agences d'emploi douteuses opérant au niveau transnational - sont de plus en plus impliqués dans l'exploitation

grave de migrants par le travail. La police et les procureurs devront intensifier leurs efforts pour traduire en justice les auteurs d'infractions. Certains États membres de l'UE ont mis en place des unités de police spécialisées, qui facilitent également la coopération transfrontalière. Il convient de les considérer comme une pratique encourageante.

Les structures institutionnelles créées pour lutter contre la traite des êtres humains devraient également être utilisées pour lutter contre l'exploitation grave par le travail. Les cadres institutionnels et les procédures qui n'abordent que la traite ne prennent pas assez en considération l'exploitation grave par le travail, qui ne correspond pas à la définition de la traite des êtres humains.

### **Renforcer la prévention, notamment les systèmes de normes contraignantes et de marquage fiable**

Les institutions et les États membres de l'UE sont encouragés à intensifier les mesures de prévention,

notamment par des procédures de marchés publics qui évitent le financement involontaire des exploitants, et des systèmes plus efficaces de définition des normes du travail décent et de marquage des produits et services conformément à ces normes. Ceci permettrait aux consommateurs de mieux évaluer le risque auquel ils s'exposent en achetant des articles produits dans des conditions de travail extrêmement abusives.

### **Créer un climat de tolérance zéro envers l'exploitation grave par le travail dans les sociétés**

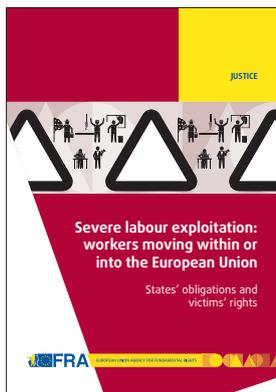
Un climat de tolérance zéro envers l'exploitation grave par le travail est le fondement pour défendre les droits sociaux et la dignité humaine de tous les travailleurs - qui constituent des éléments importants des valeurs sur lesquelles a été fondée l'Union européenne. Les responsables politiques, les médias et d'autres groupes qui s'expriment publiquement doivent être conscients des responsabilités qui sont rattachées à ce privilège.











L'exploitation de la main d'oeuvre n'est pas un phénomène isolé ou marginal. Toutefois, en dépit de leur omniprésence dans la vie quotidienne, les formes graves d'exploitation au travail et leurs effets préjudiciables sur les ressortissants des pays tiers et les citoyens de l'UE - en tant que travailleurs, mais également en tant que consommateurs - n'ont pas à ce jour suscité beaucoup d'intérêt de la part des chercheurs. Les recherches empiriques et documentaires menées par la FRA sont les premières à dresser un panorama global des diverses formes graves d'exploitation par le travail des travailleurs migrants en provenance de pays de l'UE ou de pays tiers. Ils visent à combler le manque de connaissances, défiant ainsi le climat actuel d'acceptation implicite de l'exploitation grave par le travail. Le rapport identifie les facteurs de risque qui contribuent à ce type d'exploitation et discute des moyens d'améliorer la situation, tout en soulignant les défis auxquels sont confrontés les institutions et les États membres de l'UE pour veiller à ce que le droit à des conditions de travail décentes des travailleurs provenant de l'UE ou de pays tiers soit réellement appliqué. Cette étude vise à les aider à prévenir l'exploitation grave par le travail, à surveiller les situations dans lesquelles elle se développe, et à les aider dans leurs efforts à faire du droit des victimes à l'accès à la justice une réalité.

## Informations supplémentaires :

Pour consulter le rapport intégral de la FRA sur l'exploitation grave par le travail de la main d'oeuvre provenant de pays de l'UE ou de pays tiers, les obligation des États et les droits des victimes - *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union – States' obligations and victims' rights* (2015), voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

Nous vous invitons à consulter les publications suivantes :

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications (disponible en anglais) et le résumé, *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes*, disponible dans 23 langues de l'UE ;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (Voies d'entrée légales dans l'UE pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale : une boîte à outils), Luxembourg, Office des publications (disponible en anglais) ;
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Pénalisation des migrants en situation irrégulière et des personnes qui les aident), Luxembourg, Office des publications (disponible en anglais) ;
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Office des publications (disponible en anglais) et le résumé, *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe*, disponible dans plusieurs langues de l'UE ;
- FRA (2011), *Migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique : les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union européenne et ses États membres*, Luxembourg, Office des publications (disponible en anglais, français et allemand).



Office des publications

© Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2015  
Photo: © FRA

### FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-155-1, doi:10.2811/925834  
PDF: ISBN 978-92-9491-177-3, doi:10.2811/77063