



**RAPPORT**

**DE LA COMMISSION D'EXPERTS**

**POUR LES TRAVAILLEURS «SANS-PAPIERS»**

**A L'INTENTION DU CONSEIL D'ETAT GENEVOIS**



## **TABLE DES MATIERES**

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SES ORIGINES.....	4
AVANT-PROPOS.....	5
FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'EXPERTS.....	10
REMARQUES PREALABLES.....	11
INTRODUCTION.....	12
<b>1. CADRE LÉGAL FÉDÉRAL ET CANTONAL.....</b>	<b>14</b>
A. BASES LEGALES DE LA POLICE SUISSE DES ETRANGERS.....	14
B. COMPETENCES FEDERALES ET COMPETENCES CANTONALES.....	15
C. POUVOIR D'APPRECIATION DES AUTORITES.....	16
D. L'ENTREE EN SUISSE.....	17
E. NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS (LEtr).....	17
F. SITUATION AU REGARD DES DIFFERENTES ASSURANCES SOCIALES, DE LA SCOLARISATION ET DU TRAVAIL EN SUISSE ET A GENEVE.....	20
<b>2. L'IMMIGRATION EN SUISSE : HISTORIQUE.....</b>	<b>23</b>
A. SITUATION AVANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE.....	23
B. ADOPTION DE LA LFSEE.....	24
C. SITUATION APRES LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE.....	25
<b>3. CONTEXTE GENERAL.....</b>	<b>33</b>
A. SITUATION DANS QUELQUES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE.....	33
B. ÉTAT DES LIEUX EN SUISSE ET DANS CERTAINS CANTONS.....	36
<b>4. CANTON DE GENEVE, SES COMPETENCES ET SA PRATIQUE.....</b>	<b>38</b>
A. HISTORIQUE GENEVOIS.....	38
B. PRATIQUE GENEVOISE FACE A LA SITUATION DES «SANS-PAPIERS».....	39
C. SITUATION ACTUELLE.....	40
D. SECTEURS EMPLOYANT DES «SANS-PAPIERS».....	41
E. PRATIQUE GENEVOISE ACTUELLE.....	42
F. STATISTIQUE DES DOSSIERS DEPOSES AUPRES DU CONSEIL D'ETAT.....	43
<b>5. CONSTATS DE LA COMMISSION D'EXPERTS.....</b>	<b>56</b>
A. SITUATION ACTUELLE DANS LES SECTEURS OCCUPANT DES «SANS-PAPIERS»..	56
B. SITUATION ACTUELLE DANS LE SECTEUR DE L'ECONOMIE DOMESTIQUE.....	57
C. CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DU SECTEUR DOMESTIQUE.....	59



<b>6. EMPLOYEURS DE «SANS-PAPIERS» ET INCIDENCE ECONOMIQUE DU SECTEUR DOMESTIQUE .....</b>	<b>61</b>
<b>7. PROPOSITIONS GENERALES DE LA COMMISSION D'EXPERTS.....</b>	<b>62</b>
<b>8. PROPOSITIONS CONCRETES DE LA COMMISSION .....</b>	<b>64</b>
<b>9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT .....</b>	<b>67</b>
ABREVIATIONS .....	70
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	72



## LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SES ORIGINES

Suite aux deux motions parlementaires M1434 et M1432 sur les «sans-papiers» déposées en 2001, la Commission de l'économie du Grand Conseil a modifié l'une des motions et l'a proposée au Grand Conseil pour approbation. Lors de la séance du 24.10.2003, celui-ci a accepté la motion M1555 (proposition de la majorité de la Commission de l'économie). En août et décembre 2003, le collectif de soutien aux «Sans-papiers» a déposé deux demandes de régularisation collective.

Le 28 janvier 2004, le Conseil d'État a nommé une Commission d'experts (ci-après la Commission), composée de cinq personnes:

- M. Dominique Föllmi, ancien Président du Conseil d'État
- M. Félix Goetz, ancien directeur de l'Office cantonal de la population (GE)
- M. Ismail Metin Türker, secrétaire syndical
- Mme Sabine von der Weid, secrétaire patronale
- M. Hans Wolff, chef de clinique HUG (Hôpitaux universitaires de Genève)

Son mandat est le suivant :

*« Conformément à l'extrait du procès-verbal précité (7 janvier 2004), la Commission a pour mandat de*

- nouer un dialogue étroit avec le Collectif de soutien aux «Sans-papiers» ;*
- examiner les questions fondamentales que soulèvent les demandes adressées au Conseil d'État, les 27 août et 3 décembre 2003 ;*
- faire toute proposition utile permettant la mise en œuvre de la deuxième invite de la motion M 1555 ;*
- préparer les bases d'une rencontre du Conseil d'État avec les Autorités fédérales ;*
- travailler en coordination avec le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, en ayant accès à toute la documentation utile.*

*La Commission n'a pas pour mandat d'examiner les dossiers personnels de régularisation, ou de rendre un avis ou une recommandation dans des situations individuelles.*



*La Commission fournit au Conseil d'État un rapport intermédiaire, au terme d'une période de quatre mois suivant la nomination de ses membres. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux «Sans-papiers».*

*Au besoin, le Conseil d'État peut demander à la Commission d'experts de rapporter sur des aspects particuliers du dossier.*

*Un rapport final est remis au Conseil d'État dans les neuf (sic) mois qui suivent la nomination des membres de la Commission. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux «Sans-papiers».*

*Les membres de la Commission sont tenus au secret de fonction, conformément à l'art. 320 du Code pénal suisse (RS 311.0). »*

## **AVANT-PROPOS**

Vu tout ce qui a déjà été publié à l'intention du Conseil d'État et du Grand Conseil (cf. par exemple, «Emplois clandestins : quelles sanctions», CEPP, rapport de la Commission de l'économie, les explications du SIT, «Pour mettre au jour l'économie de l'ombre», 27 août 2003, etc;

Vu les différentes motions déposées et l'acceptation de la motion M1555 par le Grand Conseil à une très forte majorité;

Vu le peu de marge de manœuvre dont les cantons disposent du fait de la législation fédérale ;

La Commission estime devoir traiter cette problématique sous les aspects suivants :

## **RESUME**

- Il paraît superfétatoire de réactualiser l'étude relative au problème des «sans-papiers», la situation, connue des milieux concernés, n'ayant pas subi de changements notables. On se référera à cet égard aux études du Département fédéral de justice et police, ODR, CEPP, du FSM, du SIT, de

l'Umsco, du canton de Bâle (collectif de soutien), du Canton de Vaud (Commission d'experts du canton de Vaud et le Collectif de soutien), ainsi qu'à tout ce qui a été écrit et analysé dans les pays européens (Belgique, Italie, France, Espagne, Portugal, etc.), sans oublier les trois études réalisées par l'OCDE.

- Sur la base des statistiques et des données qui ont été remises au Conseil d'Etat, la Commission dispose d'informations extrêmement pointues que les autres cantons ne possèdent pas (cf. Statistiques; annexe 1).
- Le problème des «sans-papiers» concerne essentiellement des personnes employées par l'économie domestique privée. Le secteur diplomatique, réglé par la Convention de Vienne, est par contre exclu de son champ d'étude.
- Les ex-requérants d'asile déboutés, peu nombreux, ne font pas partie de la présente étude; celle-ci ne concerne dès lors que des travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour et de travail, et donc soumis à la législation fédérale (LSEE).
- Il a paru primordial à la Commission de mettre l'accent sur l'intérêt économique de sa démarche, à savoir l'apport économique de cette catégorie de «sans-papiers» qui permettent, sinon de pallier, du moins d'améliorer la situation de certaines personnes âgées et isolées ou de familles monoparentales. Le vieillissement de la population, l'insuffisance d'EMS et de crèches, le manque de personnel non qualifié ou susceptible d'accomplir certaines activités, etc., soulèvent des problèmes pratiques et financiers qui ne feront que s'amplifier et que l'Etat pourra difficilement résoudre.
- La présence des «sans-papiers» dans l'économie domestique, occupés notamment à la garde d'enfants ou de personnes âgées, permet ainsi à de très nombreux résidents actifs d'être présents sur le marché du travail. Il est en effet indéniable que, sans eux, toutes ces personnes exerçant des activités lucratives seraient contraintes de rester à domicile. Les autorités devraient ensuite octroyer des permis de travail à de nouveaux étrangers pour combler les places de travail devenues vacantes.

- Alors même que le vivier européen permet difficilement de faire face à la demande, la question d'une éventuelle ouverture – raisonnable - du contingent pour les ressortissants extra-communautaires non qualifiés semble extrêmement problématique dans le cadre de la législation actuelle. Raison pour laquelle la Commission s'achemine vers la solution d'une régularisation appropriée.
- La Commission a pris en compte la situation particulière des artistes de cabarets, originaires des mêmes pays que les «sans-papiers» de l'économie domestique, et qui bénéficient d'autorisations de travail de 8 mois à certaines conditions. Elle observe qu'il s'agit là d'une condition constitutive d'inégalité de traitement dont il y a lieu de tenir compte.
- Ainsi, la Commission s'étonne que le Conseil fédéral ne pratique pas de même à l'endroit des employés du secteur domestique. En effet, leur présence permet à l'Etat confédéral, aux cantons et aux communes, de faire l'économie de centaines de millions de francs par année, du fait de ne pas avoir à subventionner plus encore les crèches, EMS, hôpitaux, etc.
- Actuellement, le cadre légal dans lequel l'OCP travaille se limite à la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, laquelle a permis d'obtenir, depuis cette date et au cas par cas, 136 permis humanitaires (art. 13, litt f-OLE) (soit 361 personnes en tenant compte des regroupements familiaux) (chiffres IMES).
- Les permis humanitaires n'ont pas été créés pour résoudre les problèmes économiques, mais pour régler les cas de rigueur personnels. Or, lorsque l'on dénombre 3'067 emplois occupés par des «sans-papiers», dont 2'392 dans l'économie domestique, dont la grande majorité d'entre eux ne rempliraient pas les conditions rigoureuses de la circulaire précitée, il paraît évident que la seule possibilité de régularisation consiste à sortir l'économie domestique du contingent fédéral.
- Vu l'ensemble de la problématique de la politique d'immigration binaire, d'où découlent :
  - ◆ les difficultés de modifier la législation fédérale, y compris l'OLE ;

- ◆ les compétences fédérales et cantonales ;
  - ◆ le nombre de permis fédéraux et cantonaux dont dispose le canton ;
  - ◆ le fait que les «sans-papiers» appartiennent tous au 2<sup>ème</sup> cercle ;
  - ◆ les régularisations des «sans-papiers» Européens depuis 1999 ;
  - ◆ l'assainissement à Genève des secteurs de l'hôtellerie-restauration, agriculture, viticulture, bâtiment, qui a eu pour effet que ces secteurs comptent actuellement très peu de «sans-papiers», et que Genève a, malgré tout, bien su gérer sa politique migratoire.
- Vu le statut appliqué avant 1974 à l'économie domestique par le Conseil fédéral, qui décida, à cette date (Ordonnance du CF du 09.07.74, RS 823-21), de soumettre aux mesures de limitation les secteurs de l'économie tels que l'instruction, la santé publique, la sylviculture, l'agriculture, le personnel domestique, etc., qui ne l'étaient pas auparavant;

Partant de ce constat, notre Commission propose au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de deux départements fédéraux concernés par ce problème, soit le DFJP et le DFEP.

- La Commission a estimé que seule une solution appropriée pour les personnes travaillant au sein de l'économie domestique aurait une chance d'aboutir. Mais cette proposition devra impérativement être assortie de mesures d'accompagnement efficaces, pour éviter tout «appel d'air».
- Les employeurs devront respecter les contrats-type de travail et le paiement des charges sociales.
- Il y aura également lieu :
  - ◆ d'appliquer les sanctions prévues face aux employeurs qui favorisent la sous-enchère du travail clandestin dans un secteur temporairement non soumis aux mesures de limitation;
  - ◆ d'immédiatement soumettre les personnes régularisées aux assurances sociales et impôts à la source;

- ◆ de demander au Procureur Général et aux différents services, notamment l'OCP, l'Office de la main d'œuvre étrangère, l'OCIRT, de coordonner leurs activités sous l'égide du Conseil d'Etat ;
- ◆ de demander aux différentes autorités concernées de lui remettre chaque 6 mois un rapport détaillé sur les mesures qu'il aura prises ;
- ◆ de transmettre les rapports établis à l'IMES ;
- Le gouvernement genevois est invité à :
  - ◆ informer les partenaires sociaux de l'évolution de la situation ;
  - ◆ s'engager avec détermination, au cas où les mesures prises se révéleraient insuffisantes, à ce que la ligne directrice soit respectée scrupuleusement ;
  - ◆ établir, afin de respecter la volonté du législatif cantonal, un rapport détaillé à l'intention du Grand Conseil dans les 2 à 3 ans qui suivront le début de l'opération
  - ◆ tout mettre en œuvre, en collaboration avec les autorités compétentes, pour mettre fin à des nouveaux engagements de «sans-papiers».
- Cette régularisation pourrait, sur proposition du Conseil d'Etat, voir le jour sous forme, par exemple, d'une Ordonnance du Conseil fédéral, d'application limitée dans le temps, visant à régulariser les «sans-papiers» du secteur domestique actuellement à Genève.
- Cette Ordonnance devrait préciser que la régularisation touche des personnes qui ne constituent pas une population criminogène et qui sont très bien intégrées dans la vie sociale genevoise.
- L'autorisation de travail ne pourrait être délivrée qu'en cas de respect formel des CTT et des conditions légales dans le domaine des étrangers. Enfin, la Commission propose au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations seulement aux employeurs respectant les conditions énumérées ci-dessus et de prendre toutes mesures utiles contre les récalcitrants.



- inviter les autorités cantonales à préavis favorablement les dossiers entrant dans le cadre légal fédéral des «sans-papiers» travaillant dans les autres secteurs de l'économie
- En conclusion, il plairait à la Commission que le Conseil d'Etat, dans l'application de la résolution de cette problématique, tienne compte de l'ensemble des paramètres évoqués. Les autorités cantonales s'engagent à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour faire respecter cet engagement avec force et détermination. Pour y parvenir, une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés sera mise sur pieds, à l'intention tant des utilisateurs que de leurs employés.
- Après avoir résolu cette problématique avec le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat genevois devrait s'engager à faire respecter de manière conséquente la politique et la législation fédérales en matière d'immigration.

## FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'EXPERTS

Lors de sa première séance, la Commission a demandé à Monsieur Dominique Föllmi d'en assurer la Présidence et a décidé d'engager une secrétaire afin de rédiger les PV des séances de la Commission, et de participer à la mise à jour du rapport.

MM. Goetz et Türker ont accepté d'établir et de piloter la rédaction d'un projet de rapport, qui a été discuté régulièrement et approuvé à l'unanimité par l'ensemble de la Commission.

La Commission s'est réunie 12 fois et a fonctionné en parfaite collégialité, afin d'exécuter au mieux le mandat qui lui a été confié.

Voir les PV en annexe 2



Partant de ce constat, elle a décidé de limiter les auditions aux personnes suivantes, ayant une connaissance approfondie dans ce domaine :

1. Paul-Olivier Vallotton, Directeur de l'OCP du canton de Genève
2. Philippe Ecuier, Directeur de l'OME
3. Urs Rechsteiner, Chef de la police du canton de Genève
4. Le Collectif de soutien aux «sans-papiers»
5. Sonia Marconato et Jean-Michel Bezzola de l'IMES
6. Le SECO
7. Un ancien haut-fonctionnaire OFE (IMES)

Des entretiens ont également eu lieu avec :

Thérèse Laverrière, Directrice du SAM

Christian Aguet, Directeur du SCAI et membre du DIP

## REMARQUES PRÉALABLES

### Définition des termes

Pour éviter toute confusion sur les différentes problématiques, la Commission d'experts fait les distinctions suivantes :

1. **le travail au noir «socio-fiscal»** concerne les personnes autorisées à travailler en Suisse. Leur travail est dit «au noir», car une obligation attachée à son exécution ou au revenu qu'il procure (paiement des cotisations sociales et d'impôts, etc.) n'est pas respectée.

On y trouve des fraudeurs fiscaux et sociaux dont la situation pourrait se régulariser de par leur propre volonté et des personnes qui occupent deux ou plusieurs emplois alors qu'un seul est déclaré officiellement.

2. **Le travail au noir en violation d'interdiction ou d'autorisation** concerne des personnes suisses ou étrangères, avec une autorisation de travail valable, qui ne sont pas autorisées à travailler à Genève ou soumises à l'obligation de ne pas travailler. On y trouve les bénéficiaires de prestations d'assurances



(chômage, accidents, AI, etc.), les Confédérés non-résidents à Genève, les aides de ménage non déclarées, les jeunes personnes de moins de 15 ans révolus, etc.

3. **Le travail «au gris»** par défaut d'autorisation de travail pour étranger concerne les personnes étrangères, qui ne bénéficient pas, pas encore ou plus, de l'autorisation de travail que leur origine nécessite.

Elles peuvent toutefois payer des impôts à la source et les cotisations aux assurances sociales, pour autant que l'employeur y consente. En effet, selon la base légale, c'est ce dernier qui doit déclarer le travailleur aux assurances sociales. Cette catégorie qui, en termes de phénomène social et de masse salariale, est la plus importante, comprend les travailleurs «sans-papiers».

## INTRODUCTION

**La Commission n'a traité que les «sans-papiers» travaillant à Genève.**

Par travailleurs «sans-papiers», la Commission entend des personnes possédant un passeport, travaillant à Genève, n'ayant jamais été requérants d'asile et n'ayant commis aucun délit. L'illégalité de ces personnes réside dans le seul fait qu'elles ne sont pas en possession d'une autorisation de séjour et de travail valables.

Le mandat comporte plusieurs éléments. Pour éviter toute confusion, il ne porte pas sur :

- le travail au noir
- les requérants d'asile déboutés, en voie d'expulsion
- les requérants d'asile sans passeport, dont le renvoi n'est pas possible
- les prostituées
- les musiciens de rue
- les délinquants



Cette précision est apportée en raison du fait que, pour la Police et les autorités fédérales, les «sans-papiers» concernent avant tout des requérants d'asile déboutés ne possédant pas de papiers nationaux.

Afin d'éviter toute confusion, la Commission s'est refusée à traiter à la fois le travail au noir et la problématique des «sans-papiers», qui constituent deux problématiques distinctes, et qu'il s'impose par conséquent de séparer.

La Commission a notamment tenu compte, dans sa réflexion et la préparation de son rapport, des éléments suivants :

- les cadres légaux fédéral et cantonal
- le projet de loi sur les étrangers (Letr)
- la situation actuelle des différentes assurances sociales en Suisse et à Genève
- l'historique de l'immigration en Suisse
- la situation en Europe
- la situation dans différents cantons en Suisse
- la pratique du canton de Genève
- les statistiques genevoises auxquelles elle a pu avoir accès
- la situation du secteur de l'économie domestique genevoise
- les employeurs de «sans-papiers» et les incidences économiques qui en découlent



## 1. CADRE LÉGAL FÉDÉRAL ET CANTONAL

Depuis l'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> juin 2002) de l'ALCP et l'OLCP, dans le cadre de la libre-circulation, les bases légales suivantes ne s'appliquent qu'aux travailleurs non-communautaires.

### A. BASES LEGALES DE LA POLICE SUISSE DES ETRANGERS

1. Les compétences en matière de police des étrangers sont réparties entre la Confédération et les cantons par l'art. 69 ter Cst. La Confédération a la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, alors que les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement, l'approbation fédérale étant réservée dans certains cas.
2. Autrement dit, la «police des étrangers» appartient au législateur fédéral, alors que la compétence administrative - octroi et retrait des permis, expulsion, etc. - est partagée entre la Confédération et les cantons.<sup>1</sup>
3. Se fondant sur cette compétence, la Confédération a notamment édicté les dispositions suivantes :
  - Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)<sup>2</sup>
  - Règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE)<sup>3</sup>
  - Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers<sup>4</sup>

A ces textes législatifs, s'ajoutent diverses conventions internationales et des directives d'application émanant de l'IMES (anc. OFE) et du SECO (anc. OFIAMT).

4. La LSEE de 1931 est une loi-cadre qui contient des principes généraux en matière de police des étrangers. Elle donne aux autorités d'exécution un large pouvoir d'appréciation<sup>5</sup>. Elle règle, en particulier, les conditions qui permettent

---

<sup>1</sup> AUBERT, Traité de droit constitutionnel I, N° 1018.

<sup>2</sup> RS 142.20

<sup>3</sup> RS 142.201.

<sup>4</sup> RS 823.21.

<sup>5</sup> Directive A OFE 112.



aux étrangers de résider légalement sur le territoire suisse ainsi que les mesures d'éloignement.

Se fondant sur cette loi, le Conseil fédéral définit sa politique en matière d'immigration et la concrétise dans une ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). L'OLE s'applique en principe à tous les étrangers, sauf aux titulaires d'une autorisation d'établissement<sup>6</sup>. Elle fixe les conditions auxquelles les autorités compétentes peuvent délivrer ou renouveler une autorisation<sup>7</sup>.

5. Le canton de Genève a fait usage des compétences d'exécution conférées aux cantons, en édictant notamment les dispositions suivantes :
  - Loi d'application du 16 juin 1988 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers<sup>8</sup>
  - Règlement d'application du 8 février 1989 des dispositions sur le séjour et l'établissement des étrangers (RAOLE)<sup>9</sup>
  - Règlement d'application du 2 février 1977, modifié le 21 décembre 1987 de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers<sup>10</sup>

## **B. COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET COMPÉTENCES CANTONALES**

1. De manière générale, selon qu'il s'agit de la police des étrangers au sens strict ou de l'économie, les compétences en matière de police des étrangers et de marché du travail sont réparties entre l'IMES et l'autorité cantonale de police des étrangers, d'une part, et le SECO et l'office cantonal de l'emploi, d'autre part.

Dans le canton de Genève, le Département de justice, police et sécurité est l'autorité cantonale de police des étrangers. Il délègue à l'Office cantonal de la population

---

<sup>6</sup> Art. 2 OLE.

<sup>7</sup> Directive A OFE 114.

<sup>8</sup> F/2/2.

<sup>9</sup> F/2/3.

<sup>10</sup> J/44/2,5.



- (OCP) la compétence de statuer sur l'octroi, le refus ou la révocation d'autorisations de séjour ou d'établissement<sup>11</sup>.
2. Le Département de l'économie, emploi et affaires extérieures est chargé, conjointement avec le Département de justice, police et sécurité, de l'application de l'OLE<sup>12</sup>. Il délègue ses compétences à l'Office cantonal de l'emploi (OCE).
  3. L'IMES ne peut pas contraindre un canton à délivrer, à renouveler ou à prolonger une autorisation de séjour ou à octroyer une autorisation d'établissement. En revanche, l'OCP doit soumettre à l'approbation de l'IMES l'octroi, le renouvellement ou la prolongation des autorisations de séjour accordées à des catégories définies d'étrangers ou à certains étrangers<sup>13</sup>. Par ailleurs, l'IMES contrôle, dans chaque cas, la date à partir de laquelle un étranger peut obtenir une autorisation d'établissement<sup>14</sup>.
  4. De l'approbation fédérale, qui suppose une décision formelle de l'IMES, il faut distinguer le contrôle par l'IMES des autorisations de séjour accordées par les cantons<sup>15</sup>, lequel permet de faire notamment un décompte numérique des contingents cantonaux.
  5. Lorsque la délivrance, le renouvellement ou la prolongation d'une autorisation de séjour nécessitent l'approbation de l'IMES, l'autorité cantonale doit rendre, dans chaque cas, une décision formelle par laquelle elle informe le requérant que sa demande est acceptée sous réserve de l'approbation de l'IMES<sup>16</sup>.

### C. POUVOIR D'APPRÉCIATION DES AUTORITÉS

L'autorité compétente statue librement, dans le cadre des textes légaux et des traités internationaux, sur l'octroi, le renouvellement ou la prolongation de l'autorisation de

---

<sup>11</sup> Art. 1 et 2, al. 2 de la Loi d'application de la LSEE.

<sup>12</sup> Art. 1 al. 1 RAOLE.

<sup>13</sup> Art. 18 al. 3 LSEE auquel déroge l'art. 52 OLE, lequel est basé sur la compétence conférée au Conseil fédéral à l'art. 18 al. 4 LSEE. En outre, l'Ordonnance du Conseil fédéral du 20 avril 1983 sur la compétence des autorités de police des étrangers (RS 142.202) prévoit que l'OFE peut requérir l'approbation dans un cas d'espèce (art. 1, al. 1 *lit. c*).

<sup>14</sup> Art. 17 al. 1 LSEE. Directive A OFE 212.1 et 213.2.

<sup>15</sup> Art. 47 OLE.

<sup>16</sup> Directive A OFE 213.2.

séjour, et sur l'octroi de l'autorisation d'établissement<sup>17</sup>. Par conséquent, l'étranger ne peut tirer, des dispositions légales de police des étrangers, aucun droit à l'octroi, au renouvellement ou à la prolongation d'une autorisation de séjour ou à l'octroi de l'établissement, sous réserve de conventions internationales ou de dispositions particulières<sup>18</sup>.

## D. L'ENTRÉE EN SUISSE

Les travailleurs étrangers ne peuvent entrer en Suisse pour y prendre un emploi que s'ils sont munis d'un visa pour prise d'emploi ou d'une assurance d'autorisation de séjour selon leur nationalité<sup>19</sup>. En principe, aucune autorisation de séjour ne sera délivrée au travailleur étranger en l'absence d'un visa pour prise d'emploi ou d'une assurance d'autorisation de séjour<sup>20</sup>. Contrairement au visa, l'assurance d'autorisation de séjour n'est pas retirée auprès d'une représentation diplomatique ou consulaire suisse, mais délivrée au futur employeur qui se charge de la transmettre à l'étranger concerné<sup>21</sup>.

## E. NOUVELLE LOI SUR LES ÉTRANGERS (LEtr)

Le projet de loi du Conseil fédéral, qui a été approuvé par le Conseil national, traite de la manière suivante l'admission des étrangers :

### Chapitre 4 Conditions d'admission

#### Section 1 Principes

Art. 16

<sup>1</sup> L'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse; les chances d'intégration professionnelle et sociale sont déterminantes. Les besoins culturels et scientifiques de la Suisse sont pris en considération de manière appropriée.

---

<sup>17</sup> Art. 4 LSEE.

<sup>18</sup> Art. 7 et 17 LSEE (Directive A OFE 211).

<sup>19</sup> Art. 1er de l'Arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1965 concernant l'assurance d'autorisation de séjour pour prise d'emploi (RS 142.261).

<sup>20</sup> Directive A OFE 214.1.

<sup>21</sup> Directive A OFE 214.12.



<sup>2</sup> Les étrangers sont également admis lorsque des motifs humanitaires ou des engagements relevant du droit international l'exigent ou que l'unité de la famille en dépend.

<sup>3</sup> Lors de l'admission des étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en considération.

## **Section 2 Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative**

### **Art. 17 Activité lucrative dépendante**

L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative dépendante:

- a. si cela sert les intérêts économiques du pays
- b. si l'employeur a déposé une demande, et
- c. si les conditions des art. 19 à 25 sont remplies.

### **Art. 18 Activité lucrative indépendante**

L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante:

- a. si cela sert les intérêts économiques du pays
- b. si les conditions financières sont réunies et que l'entreprise planifiée est apte à fonctionner, et
- c. si les conditions des art. 19 et 23 à 25 sont remplies.

### **Art. 19 Mesures de limitation**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut limiter le nombre d'autorisations de courte durée initiales et celui des autorisations de séjour initiales (art. 31 et 32) octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Il entend les cantons au préalable.

<sup>2</sup> Il peut fixer un nombre maximum d'autorisations pour la Confédération et pour chaque canton.

<sup>3</sup> L'IMES peut, dans les limites du nombre maximum dont dispose la confédération, octroyer lui-même des autorisations initiales de courte durée ou de séjour ou, à la demande d'un canton, relever le nombre maximum d'autorisations de ce dernier. Il tient compte des besoins du canton et des intérêts économiques du pays.



## Art. 20           Ordre de priorité

<sup>1</sup> L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant de l'UE ou de l'AELE correspondant au profil requis n'a pu être trouvé.

<sup>2</sup> Sont considérés comme travailleurs en Suisse :

- a. les Suisses
- b. les titulaires d'une autorisation d'établissement
- c. les titulaires d'une autorisation de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative.

## Art. 21           Conditions de rémunération et de travail

L'étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative qu'aux conditions de rémunération et de travail usuelles de la branche et du lieu.

## Art. 22           Création de places de formation

L'octroi d'une autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative peut être assorti de l'obligation, pour l'employeur, de créer des places de formation, s'il existe un besoin.

## Art. 23           Qualifications personnelles

<sup>1</sup> Seuls les cadres, des spécialistes et autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir des autorisations de courte durée ou de séjour.

<sup>2</sup> En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle, la capacité d'adaptation professionnelle, les connaissances linguistiques et l'âge de l'étranger doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social.

<sup>3</sup> Peuvent être admis, en dérogation aux al. 1 et 2:

- a. des investisseurs et des chefs d'entreprise qui créeront ou qui maintiendront des emplois;
- b. des personnes reconnues des domaines scientifique, culturel ou sportif;



- c. des personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières, si leur admission répond de manière avérée à un besoin;
- d. des cadres transférés par des entreprises actives au plan international;
- e. des personnes actives dans le cadre de relations d'affaires internationales de grande portée économique, et dont l'activité est indispensable en Suisse.

## **F. SITUATION AU REGARD DES DIFFÉRENTES ASSURANCES SOCIALES, DE LA SCOLARISATION ET DU TRAVAIL EN SUISSE ET A GENEVE**

### **EN SUISSE**

#### **1. Au niveau des assurances sociales et du droit du travail<sup>22</sup>**

- Selon la législation fédérale dans ce domaine, chaque travailleur bénéficie des mêmes droits, qu'il soit national, immigré, requérant d'asile ou «sans-papiers».
- L'employeur est responsable de retenir les charges sociales ou les impôts à la source, et de les déclarer aux institutions et autorités concernées. Les «sans-papiers» peuvent bénéficier de tous les droits, à l'exception de l'indemnité de chômage. La Commission n'a pas voulu réécrire tous les aspects juridiques de cette problématique, mais se réfère à l'excellent travail fait par Mme Byrne Sutton, anciennement directrice adjointe de l'OCIRT, et actuellement secrétaire adjointe du Département de justice, police et sécurité (DJPS), chargée de l'immigration et de l'asile (voir document en annexe 3).

---

<sup>22</sup> Etude FSM (août 2003) : « Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz », Christin Achermann, Denise Efionary-Mäder.

„Les droits des „sans-papiers“, Tsantsa, 6: 148-153, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Nicolas Wisard, Neuchâtel, 2001.

« « Sans-papiers » : Quelle situation à Genève ? », Mémoire de Pascale Byrne-Sutton, novembre 2003.



## **2. Au niveau de la scolarisation des enfants**

- Conformément à la circulaire du 19 mars 1991 de l'IMES (anciennement OFE), autorise les cantons à inscrire leurs enfants à l'école publique.
- La conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), demande à chaque canton d'intégrer à l'école publique tous les enfants en âge de scolarisation obligatoire.
- Le CDIP, par une lettre datée du 17 avril 2003, a à nouveau rappelé aux cantons (notamment aux différents départements de justice, police et affaires sociales) que les enfants doivent être scolarisés, et que les enfants sans statut légal ne doivent pas être dénoncés à la Police des étrangers.
- Cette pratique est intervenue après la ratification par la Suisse de la charte de l'ONU sur les droits de l'enfant. Le problème posé par l'apprentissage n'est pas résolu en raison du fait qu'il requiert une autorisation de séjour et de travail.

## **3. Assurance maladie**

- Selon la Lamal, tout résident est tenu de s'assurer, y compris les «sans-papiers».
- Du fait de plusieurs problèmes dans ce domaine, la conseillère fédérale d'alors, Mme Ruth Dreifuss, a établi une directive en décembre 2002, destinée aux cantons et aux assurances maladie, leur rappelant cette obligation (cf. annexe 4).

## **4. impôts à la source**

- Selon les législations fédérale et cantonale, l'impôt à la source est retenu par les employeurs sur le salaire. L'employeur est tenu de verser les sommes retenues à l'administration fiscale du canton de ce dernier.

# **A GENEVE**

## **1. Au niveau des assurances sociales et du droit du travail**

Au niveau des assurances sociales et du droit du travail, la situation est semblable partout en Suisse. Cependant, peu de cantons les respectent comme le fait Genève. La volonté des partenaires sociaux et des autorités a permis au canton de Genève d'avoir une avance importante dans ce domaine. Les principaux secteurs (bâtiment,



industrie) s'y trouvent assainis. Quant' à l'économie domestique, beaucoup reste à faire.

## **2. Au niveau de la scolarisation des enfants**

Le canton de Genève a fait oeuvre de pionnier en la matière, puisque, dès le milieu des années 80, il a autorisé la scolarisation d'enfants de saisonniers.

## **3. Assurance maladie**

En 2001, le canton a immédiatement réagi pour que les travailleurs «sans-papiers» résidants aient la possibilité d'être assurés et a chargé son service cantonal de faire respecter cette mesure. De plus, en décembre 2002, une directive a été donnée aux assureurs maladie par l'OFAS et l'OFSP.

## **4. Impôt à la source**

Depuis plus de 30 ans, une majorité d'employeurs des secteurs économiques traditionnels retiennent l'impôt à la source pour le reverser à l'administration fiscale, cantonale et fédérale. Les partenaires sociaux ont tout mis en œuvre pour que cette pratique, peu courante dans l'économie domestique, soit respectée par les employeurs.

## 2. L'IMMIGRATION EN SUISSE : HISTORIQUE

Afin de mieux cerner la problématique de l'immigration et les raisons pour lesquelles la Suisse est confrontée aux problèmes actuels des «sans-papiers», la Commission a jugé nécessaire de présenter un historique.

### A. SITUATION AVANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

Au XIX<sup>e</sup> siècle encore, plusieurs crises économiques poussent près de 100'000 Suisses à émigrer.

Néanmoins, c'est vers 1890 que se situe le changement fondamental. La Suisse, pays d'émigration chronique, va devenir une terre d'accueil pour des centaines de milliers d'Européens. Jusqu'à la première Guerre mondiale, les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse avait conclu des traités d'établissement (durant la seconde moitié du 19<sup>e</sup> et au début du 20<sup>e</sup> siècle, notre pays a conclu des traités avec 31 Etats) pouvaient sans restriction s'établir dans notre pays et y exercer l'activité professionnelle de leur choix. Le statut des étrangers relevait alors des cantons. Le séjour ou l'établissement pouvait être refusé à un étranger uniquement s'il avait subi une condamnation pénale, s'il risquait de tomber à la charge de la communauté, ou s'il compromettait la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 70 Cst, Rs-101). Il n'existait aucune mesure visant à prévenir l'excès de population étrangère. Cette situation favorisa l'immigration, qui se développa avec l'industrialisation de notre pays et la construction des chemins de fer.

La Suisse a en outre exercé une forte attraction sur les étrangers, aussi bien en raison de sa situation géographique que de la stabilité de ses institutions politiques et de ses conditions économiques (en 1910, la population étrangère résidente comprenait 552'011 personnes, ce qui représentait 14,7 % de l'ensemble de la population de résidence). Lorsque éclata la première guerre mondiale, la proportion d'étrangers était évaluée à 15,4 %.

## B. ADOPTION DE LA LFSEE

La première guerre mondiale mit un terme à la liberté d'établissement. Comme d'autres États, notre pays se vit dans l'obligation d'exercer un contrôle sur l'entrée et le séjour des étrangers. Se fondant sur les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral édicta, le 21 novembre 1917, une ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers. L'Office central des étrangers vit alors le jour et fut chargé de l'exécution des ordonnances.

Pour passer du régime instauré sous l'empire des pouvoirs extraordinaires à une réglementation fédérale édictée selon les voies normales, il fut nécessaire de créer préalablement une base constitutionnelle (art. 69 ter - Cst-RS 101). La nouvelle disposition constitutionnelle permit l'adoption, le 26 mars 1931, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE RS 142.20).

Cette nouvelle loi a été conçue comme une loi-cadre, donnant aux autorités exécutives un pouvoir d'appréciation extrêmement large. Elle était destinée à remplir une double fonction : d'une part, empêcher des éléments indésirables de pénétrer en Suisse (mesures d'éloignement), et d'autre part, permettre aux autorités fédérales d'exercer une influence régulatrice sur le marché du travail et prévenir un excès de population étrangère. Pour mener à bien cette double tâche, elle déléguait au Conseil fédéral une large compétence en matière de réglementation. Au terme de cette disposition, le Conseil fédéral était en particulier autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, le contrôle à la frontière et le petit trafic frontalier (art. 18, al. 4 et 25 LSEE). Les prescriptions les plus importantes de la réglementation sur les questions fondamentales du droit des étrangers ont été édictées sur cette base par des ordonnances émanant du Conseil fédéral ou des départements.

Le mouvement de retour des étrangers dans leur pays, causé par la première guerre mondiale, s'est poursuivi pendant plusieurs années. De plus, le nouveau droit fédéral a permis, durant la crise des années 30, de freiner l'immigration et d'éviter ainsi un chômage plus élevé. Il s'ensuivit une forte diminution de l'effectif de la population étrangère résidante, qui ne se montait plus, en 1941, qu'à 223'554 personnes: la proportion d'étrangers atteignit ainsi son niveau le plus bas depuis 1900, à savoir 5,2% de la population totale.



## C. SITUATION APRES LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

Dans l'après-guerre, un rapide essor économique ne tarda pas à se manifester. La Suisse mena alors une politique pragmatique d'admission qui a été adaptée, tout au long des années, aux nouvelles conditions et prévisions. Jusqu'à la fin des années 50, la main-d'œuvre étrangère a été considérée comme un amortisseur conjoncturel. La cause en était les pronostics pessimistes de l'époque. Dans les milieux économiques, on était persuadé que l'expansion économique de l'après-guerre ne pouvait être que passagère. La main-d'œuvre étrangère devait rester démobilisable, du moins en partie, ce qui était assuré par une politique de rotation. Les cantons furent invités, dans les cas où la situation de la profession et de l'entreprise le permettait, de n'accorder que des autorisations saisonnières (art. 18 2 al. litt.c LFSEE). Les travailleurs à l'année reçurent au début, en règle générale, des autorisations de séjour limitées à six mois. Par la suite, les cantons furent autorisés à déclarer révocables les autorisations de séjour pour l'exercice d'une activité dépendante, lorsque l'insécurité de l'emploi l'exigeait. Cette réglementation permettait d'accorder des autorisations de séjour pour un délai plus long, tout en conservant la possibilité d'intervenir au cas où se manifesterait, sur le marché du travail, une tendance à la récession (art. 25, litt.e LFSEE. Nulle teneur selon art 1er de la LF 8 oct. 1948, en vigueur depuis le 21.03.1949 RO 1949 1 225 231). La conception actuelle ainsi que l'orientation de la LFSEE datent pour l'essentiel de 1948 (RESEE - RS 142.201).

Avec le temps, l'on dut admettre que les prévisions faites précédemment ne se réalisaient pas et que notre économie dépendrait, pour de longues années encore, de la main-d'œuvre étrangère. Ces différents facteurs conjugués firent que le nombre des étrangers en Suisse passa de 285'000 en 1950 à 435'476 en 1963. Le Conseil fédéral en vint dès lors, pour des motifs de politique conjoncturelle, à limiter l'admission des nouveaux travailleurs étrangers. L'introduction du plafonnement par entreprise fut mise en place. L'arrêté du Conseil fédéral restreignant l'admission de main-d'œuvre étrangère du 1<sup>er</sup> mars 1963 en régla les modalités. En raison de sa validité, limitée dans le temps, ce plafonnement n'est pas parvenu à empêcher une nouvelle augmentation de l'effectif des étrangers, mais en revanche, a fortement restreint le développement de l'économie.

- C1.** C'est pourquoi, au printemps 1970, le Conseil fédéral introduisit une nouvelle réglementation qui substituait au plafonnement par entreprise un système de limitation globale pour l'ensemble du pays. L'ordonnance du Conseil fédéral du 16 mars 1970 visait à stabiliser au niveau de l'effectif atteint en 1969, soit

603'000, le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement.

Si l'évolution de la main-d'œuvre étrangère a pu, grâce aux mesures prises (ordonnances de 1971 à 1973) être jugulée, il n'en fut pas de même en ce qui concerne la population étrangère résidente. Chaque année, son effectif augmenta de quelques milliers. En 1974, notre pays a connu la plus forte présence étrangère avec 1'065'000 étrangers, chiffre dépassé aujourd'hui. Cette situation amena le Conseil fédéral à prendre des mesures énergiques afin de stabiliser l'ensemble de la population étrangère résidente, y compris les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative, et de parvenir ensuite progressivement à une réduction de son effectif. Pour ce motif, toutes les branches économiques et professionnelles, y compris les secteurs de la santé publique, de l'instruction, de l'économie domestique, de l'agriculture et de la sylviculture, furent soumises aux mesures de limitation (Ord. du C.F du 9.7.1974).

- C2.** En 1975, pour la première fois, la population étrangère totale installée dans notre pays a régressé de près de 52'000 personnes. L'évolution des flux migratoires tient en particulier à la baisse marquée de l'immigration qui subit, d'une part, la diminution des contingents attribués aux cantons et, d'autre part, les effets de la récession (chocs pétroliers). La baisse marquée de l'immigration s'accompagna encore d'un accroissement du nombre des départs (l'assurance-chômage n'était pas encore obligatoire).

Les effets des mesures de limitation et le fléchissement persistant du niveau de l'emploi ont amené le Conseil fédéral à franchir un pas supplémentaire. En 1975, l'objectif de stabilisation fut remplacé par celui d'un abaissement de la population étrangère résidente. Jusqu'à fin 1979, le nombre des étrangers continua à diminuer, pour atteindre 884'000, soit un recul par rapport à 1974 de 180'000 personnes.

A côté des dispositions limitant l'admission des étrangers, la politique gouvernementale a mis l'accent sur les mesures propres à favoriser l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale.

En effet, notre économie continuera longtemps encore à avoir besoin de main-d'œuvre étrangère. Ceci implique l'obligation de prévoir, à l'avenir également, des dispositions qui favorisent cette intégration, en particulier celle des étrangers qui séjournent durablement en Suisse avec leur famille. L'État apporta sa propre contribution à cette tâche en améliorant le statut juridique de l'étranger. Outre



cette amélioration progressive, la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers a été instituée en 1970 par le Conseil fédéral. Sa tâche principale consista à promouvoir une cohabitation aussi harmonieuse que possible des Suisses et des étrangers.

Il faut mentionner à ce propos que plus des trois quarts des étrangers vivant actuellement en Suisse sont au bénéfice d'un permis d'établissement (73,9% ps C - 25,2% ps B). Compte tenu de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, la garantie du droit de présence pour une majorité d'étrangers vivant dans notre pays constitue le moyen le plus important dont dispose le Conseil fédéral pour faciliter leur intégration. Car, à l'exception des droits politiques et de l'exercice de certaines professions, le titulaire d'un permis C a les mêmes droits qu'un Suisse.

Aujourd'hui, d'un commun accord, souvent tacite, les dispositions des traités d'établissement sont interprétées de manière restrictive et appliquées uniquement aux étrangers établis (ATF 110 Ib 66). Il convient de distinguer les traités d'établissement des conventions d'établissement. Seules ces dernières confèrent un droit d'établissement après un certain temps, soit après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans pour les pays de l'Europe de l'ouest.

De plus, la modification, en 1972, de l'accord italo-suisse du 10 août 1964 (RS 0 142 114 548) [étendue aux autres pays d'Europe occidentale] a réduit la durée de présence en Suisse pour obtenir la transformation des autorisations saisonnières en autorisations annuelles. Celle-ci a passé de 45 mois au total pendant cinq années consécutives à 36 mois pendant quatre années consécutives. Elle a permis à un grand nombre de saisonniers d'obtenir un permis B.

### C3.

Selon les grandes lignes de la politique du Conseil fédéral 1983/1987, la politique à l'égard des étrangers était basée sur trois piliers :

- Assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente;
- Créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers;
- Améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

Ces trois principes ont notamment pour résultat pratique :

- le maintien du contingentement de la main-d'œuvre étrangère et des règles strictes sur l'octroi d'autorisations de séjour aux étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative
- la limitation géographique de la zone de recrutement de la main-d'œuvre
- la priorité donnée à la main-d'œuvre indigène (art. 7 et 8 OLE du 6.10.1986 – RS 823.21). Puis politique binaire.

**C4.** En ce qui concerne le contingentement, nous pourrions longuement épiloguer sur le fait de savoir si cette politique appliquée encore actuellement a été couronnée de succès ou si elle a abouti à un échec. Si l'on s'en tient objectivement aux seuls chiffres, la tendance serait de dire que le but n'a pas été atteint. Ceci s'explique par le fait que seul 25% des immigrants sont entrés en Suisse par le biais du contingentement.

Quant aux problèmes d'intégration, ils ne sont pas préoccupants, dans la mesure où des limites strictes de la zone de recrutement de la main-d'œuvre, restreinte à l'Europe occidentale, et un contrôle sévère de l'observation de cette limitation pendant près de 30 ans, ont permis de maintenir efficacement l'homogénéité de la population étrangère.



**C5.** Une preuve par les chiffres est aisée et l'on peut remarquer qu'à fin août 1992, sur 976'509 travailleurs étrangers, nous avons :

- **544'770 titulaires de permis C**
- **168'979 titulaires de permis B**
- **93'118 titulaires de permis A (saisonnier)**
- **741'449 qui proviennent de la Communauté (UE/AELE), soit 75,9%.**

Cependant, on constate une tendance à la baisse; les travailleurs européens représentaient encore le 82,3 % de la main-d'œuvre étrangère en août 1982.

La stabilité de la population étrangère résidente (c'est-à-dire sans les saisonniers et les frontaliers) est tout aussi évidente, puisque, sur l'ensemble des étrangers (1'197'977), 76,2 % sont au bénéfice du permis d'établissement C (CE 820'522, dont 707'621 permis C, soit 77,5 %).

Les chiffres de fin août 2004 confirment la tendance décrite ci-dessus :

- **Nombre total d'étrangers: 1'487'896**
- **Provenant de l'UE et l'AELE : 861'404, soit 57,9%**
- **Titulaires de permis L (remplace le permis saisonnier) : 19'747, soit 1,3%**
- **Titulaires d'un permis B: 377'631, soit 25,4%**
- **Titulaires d'un permis C: 1'090.518, soit 73,3%**

On constate que le nombre de ressortissants AELE/UE a chuté de 75,9% (1992) à 57,9% (août 2004). En revanche, le nombre de non-Européens a passé de 24,1% (1992) à 42,1% (août 2004). On observe ainsi que le nombre d'étrangers non AELE/UE, contrairement à la volonté fédérale, est en constante augmentation, phénomène propre à tous les pays européens. On peut raisonnablement penser que cela va perdurer, comme le précise le rapport OCDE.

**C6.** Le système du contingentement, conçu et bien rodé par la suite, est très sérieusement remis en question pour les quatre raisons suivantes:

- Dès 1980, le Conseil Fédéral a mis fin à l'immigration des travailleurs d'origine turque dans quelques secteurs de l'économie (cela explique en partie l'augmentation des demandeurs d'asile provenant de ce pays). Puis, en 1992, il fut procédé de même pour les travailleurs de l'ex-Yougoslavie.
- En raison des regroupements familiaux en ligne ascendante et descendante, des mariages, des naissances et des transformations de permis saisonniers en permis annuels, seuls environ 20 % des étrangers qui apparaissent dans les chiffres de l'immigration sont contingentés.
- En raison de l'amélioration progressive des conditions économiques dans les pays de recrutement traditionnel et des effets progressifs de la libéralisation de la circulation des travailleurs dans les pays de la Communauté européenne, le nombre des travailleurs provenant de ces pays est en constante diminution. Actuellement en effet viennent en priorité les Portugais pour la Suisse romande et les Allemands pour la Suisse alémanique.
- L'arrivée des candidats à l'asile en Suisse est en mutation constante. En effet, leur taux de reconnaissance en tant que réfugiés politiques, selon les critères et les conditions fixées par les conventions internationales, fait que seuls sont reconnus réfugiés une moyenne d'environ 3% sur 42'000 demandeurs en 1991 (18'000 en 1992 - taux d'acceptation 4,5%). En 2003, il y a eu 20'806 demandes d'asile, dont 6,8% ont obtenu l'asile politique, 12,2% une admission à titre provisoire, et 19% admis par une réglementation provisoire ou définitive du séjour (sources : ODR).

**C7.** D'une part, il s'agit de requérants d'asile ressortissants émanant de pays hors-zone de recrutement traditionnel, d'où une remise en question des principes relatifs à l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale; d'autre part, et pour la plupart d'entre eux, de demandeurs d'emploi, dont on peut comprendre et respecter les motifs, mais qui, en fait et en droit, violent les restrictions relatives à l'immigration des travailleurs mises en place depuis près de 30 ans.

Nous arrivons pratiquement à la situation paradoxale où l'immigration légale des travailleurs est presque dépassée par l'immigration illégale et les demandeurs d'asile.

- C8.** Plus de 14'000 demandeurs d'asile, souvent sans qualifications professionnelles, ont obtenu une autorisation de séjour dite «humanitaire» en 1991. En 2000, dans les mêmes conditions, 15'000 demandeurs d'asile ont à nouveau obtenu une autorisation à titre humanitaire (art. 13f OLE – RS 823-21).
- C9.** A titre de comparaison, il convient de relever que le contingent de permis B attribué à l'économie suisse, pour l'année 1991, était de 12'000 unités, et pour l'année 2000, de 20'000 unités.

**C10.** De 1992 à 2002, l'ordonnance fédérale a été reconduite sans grandes modifications à l'exception des contingents. En 2001, la Suisse a introduit deux types de contingentement. Un pour les ressortissants européens (15'000 permis B annuels et 115'000 permis L de courte durée, transformables en permis B) et un pour les non-Européens (5'000 permis B annuels et 2'000 permis de courte durée L).

**C11.** Depuis 1992, on assiste à la disparition progressive du statut de saisonnier, un nouveau phénomène s'est développé en raison de la politique binaire. Les «sans-papiers» ont progressivement remplacé les travailleurs saisonniers et leurs épouses dans le secteur concerné (économie domestique).

Ce changement de politique a eu pour conséquence que ces travailleurs «sans-papiers» ne pouvaient plus être régularisés, et ce, en raison de leur provenance (pays du 2<sup>ème</sup> cercle).

**C12.** Dès l'introduction de la libre-circulation en 2002 et de la confirmation de la politique binaire, il en est résulté l'impossibilité pour notre canton de régulariser les extra-Européens.

**C13.** L'acceptation par la Suisse des accords bilatéraux en 2000 (entrés en vigueur le 1er juin 2002), et notamment de celui sur la libre-circulation progressive avec les 15 membres de l'UE, a concrétisé la politique binaire du Conseil fédéral.

L'Ordonnance sur la libre-circulation des personnes (OLCP), a eu pour corollaire que les Européens ne sont plus soumis à l'OLE, cette dernière ne s'appliquant dès lors qu'aux ressortissants extra-communautaires.

On peut relever, 2 ans plus tard, que cette législation n'a pas engendré l'immigration massive que certains craignaient, la Suisse n'ayant en

effet pas épuisé les contingents prévus pour les Européens. Quant à Genève, elle a toujours utilisé son contingentement, mais cela sans doute en raison de son caractère de centre international.

**C14.** Actuellement, la Suisse a signé un accord (bilatéral 2) avec les 10 nouveaux pays de l'UE, afin de permettre l'élargissement de l'accord sur la libre-circulation aux ressortissants de ces nouveaux pays. [Dès 2007 ?](#)

**C15.** Le projet de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) confirme la politique binaire (UE – reste du monde). Ce qui confirme la difficulté toujours croissante à régulariser les ressortissants des pays extra-communautaires.



### 3. CONTEXTE GENERAL

A la fin des années 90, des organisations de défense des «sans-papiers» ont commencé à voir le jour dans certains cantons. Cette problématique a tout d'abord préoccupé les cantons concernés, puis a été débattu au Conseil national, ce qui a permis au Conseil fédéral de prendre position. La Conseillère fédérale Ruth Metzler, alors cheffe du DFJP, chargée de faire des propositions par le conseil fédéral, a demandé à deux de ses services, soit l'ODR et l'IMES (ex OFE), d'établir la circulaire dite du «21 décembre 2001», circulaire qui ne traite toutefois que des cas de rigueur personnelle (voir annexe 5).

Il en découle que, seuls, quelques cas individuels peuvent être réglés par ce biais, et que, de ce fait, la situation perdure et place certains cantons, dont Genève, dans une situation délicate.

La Commission est d'avis que la problématique des «sans-papiers» est d'ordre économique et qu'elle ne peut être réglée par la voie des permis humanitaires.

#### A. SITUATION DANS QUELQUES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

Notre Commission estime indispensable non seulement de rappeler le contexte européen, mais de tirer aussi les conséquences des expériences réalisées dans ce domaine. Cela d'autant plus que le Conseil fédéral veut résoudre la problématique migratoire dans le cadre de la libre-circulation avec l'Union européenne.

##### PORTUGAL

Le Portugal a procédé à une régularisation de masse au début de l'année 2000, touchant plus de **180'000** travailleurs étrangers, provenant notamment d'Angola, du Brésil et d'Ukraine.

Il a conclu (début 2004) un accord avec le Brésil pour régulariser tous les Brésiliens qui sont en possession d'un contrat de travail et ce, jusqu'à fin juin 2004. Cette régularisation porte sur **50'000 à 80'000** permis.



## ESPAGNE

Ce pays a procédé à trois types de régularisation concernant :

- **l'agriculture**, par une régularisation «saisonnaire», laquelle concerne particulièrement les ressortissants des pays du Maghreb. Plus de 200'000 permis saisonniers ont de ce fait été octroyés.
- les pays latino-américains hispanophones, régularisation réalisée sur 3 ans; plus de 350'000 permis ont été délivrés.
- Une nouvelle régularisation (août 2004) va porter sur plus de 800'000 «sans-papiers», pour autant toutefois – et il s'agit d'une condition impérative - qu'ils soient au bénéfice d'un contrat de travail effectif («Le Temps», octobre 2004).

## ITALIE

C'est la 3<sup>ème</sup> régularisation collective qui se fait en Italie. Elle concerne majoritairement le secteur de l'économie domestique. La dernière régularisation qui a été lancée en novembre 2002, avec un délai jusqu'au 31.12.03, a entraîné l'octroi de **634'278** permis de séjour. C'est le pays qui régularise le plus facilement les «sans-papiers» de façon massive. Il suffit d'être en possession d'un contrat de travail pour obtenir un permis.

## FRANCE

A la fin des années 1990, le gouvernement a décidé de régulariser plus de 50'000 «sans-papiers». L'originalité de cette démarche vient du fait que les destinataires de cette procédure étaient des travailleurs ayant bénéficié à un moment donné d'un permis de séjour perdu ultérieurement ou des requérants d'asile déboutés, mais aussi les regroupements familiaux non-autorisés antérieurement.

## BELGIQUE

Début 2000, la Belgique a procédé à une régularisation sur 18 mois. Plus de 100'000 permis ont été octroyés pendant cette période, notamment à des travailleurs de l'économie domestique. La particularité de la Belgique réside dans les mesures



d'accompagnement qu'elle a mises en place, afin d'éviter un appel d'air. Elle a ainsi donné davantage de moyens à l'inspection du travail, pour lui permettre de procéder à des contrôles systématiques, visant non seulement à détecter les violations des législations, mais également à faire respecter les conventions et le paiement des cotisations sociales. De ce fait, les contrevenants font l'objet d'amendes conséquentes.

### **PAYS-BAS**

Ce pays a aussi procédé à une régularisation à la fin des années 90 et a introduit parallèlement une législation très stricte afin d'éviter le retour de nouveaux «sans-papiers».

### **GRANDE-BRETAGNE**

Cet Etat est plus particulièrement préoccupé par le secteur de l'économie domestique, en raison du nombre important de demandes qui en émanent. En Grande-Bretagne, des permis de travail sont délivrés afin de permettre l'engagement légal des travailleurs de ce secteur. On estime leur nombre à plus de 80'000, au sein du secteur domestique.

### **ALLEMAGNE**

Ce pays a, à plusieurs reprises, procédé à des régularisations par pays d'origine. Tout d'abord, dans les années 1980, pour les personnes d'origine turque (plus de 120'000) ; ensuite pour les ex-Yougoslaves, dès le début des années 1990 jusqu'à nos jours, 407'000, pour les Turcs 233'000, et 188'000 Russes (essentiellement de religion juive). Et cela sans parler de 1'800'000 de «Spätaussiedler» (groupe composé d'Allemands dépossédés de leur nationalité durant la période 1933-1945).

L'originalité de l'Allemagne se situe dans le fait qu'elle s'occupe majoritairement du secteur du bâtiment. De plus, la régularisation s'est faite périodiquement et par nationalité.

*Les données énumérées ci-dessus sont tirées des documents Picum (Platform for international cooperation on undocumented migrants), Bruxelles, des statistiques de la Commission européenne, ainsi que des documents émis par chaque pays.*



## B. ÉTAT DES LIEUX EN SUISSE ET DANS CERTAINS CANTONS

Le nombre de résidents et de travailleurs «sans-papiers» en Suisse est difficile à évaluer. Aussi, afin d'éviter tout amalgame, nous citons le rapport sur la migration illégale du 23 juin 2004 du DFJP, page 5.

«**1.2.1 Entrée clandestine et séjour illégal.** Aucune donnée fiable n'est disponible actuellement concernant la durée et les conditions de séjour, ni sur le nombre de personnes séjournant illégalement dans notre pays. Les estimations vont de 50'000 à 300'000 personnes. Les «sans-papiers» travaillent en particulier dans les branches structurellement faibles telles que l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, la construction, les tâches domestiques et la prostitution. En dépit du chômage, on constate qu'il y a une demande de main d'œuvre «bon marché». Selon une étude du professeur Schneider de l'Université de Linz, quelques 90'000 travailleurs étrangers «sans-papiers» travaillent actuellement en Suisse, ce qui représente un tiers de plus qu'il y a 10 ans».

Il est intéressant de relever que l'étude du professeur Schneider permet d'atténuer la confusion entre résidents illégaux et travailleurs «sans-papiers». En effet, si les différentes estimations concernant les personnes séjournant illégalement dans notre pays vont de 50'000 à 300'000, l'étude précitée, basée sur la masse monétaire, estime le nombre de travailleurs étrangers «sans-papiers» à 90'000.

Pour éviter toute confusion, la Commission a pris en compte le nombre de travailleurs «sans-papiers», pour lesquels il conviendra, dans certains cas, de tenir compte du regroupement familial, notamment des enfants.

- **Canton de Bâle** : il héberge le Collectif le plus structuré de Suisse alémanique ; ce dernier possède environ quatre cents dossiers, et a déposé en 2003 des dossiers anonymes auprès des autorités cantonales. En 2004, les défenseurs des «sans-papiers» ont à nouveau déposé plus de 100 dossiers, avec une étude pointue sur leurs origines et leurs secteurs économiques. Ils sont arrivés à un constat semblable à celui de Genève.



- **Canton de Berne** : les défenseurs des «sans-papiers» comptent environ 200 «sans-papiers». Il convient de relever que ce canton est le plus ouvert de Suisse alémanique à ce problème. Il a ainsi préavisé positivement certains des dossiers qui lui ont été soumis afin de les transmettre à l'IMES.
- **Canton de Vaud** : parmi les défenseurs des «sans-papiers», il y a lieu de distinguer entre ceux qui se sont engagés en faveur des requérants d'asile déboutés et ceux qui luttent pour régulariser tous les «sans-papiers» (principalement latino-américains).

Ce canton a fixé un moratoire pour l'expulsion des «sans-papiers» qui parviennent à prouver qu'ils résidaient depuis 6 ans au moins dans le canton de Vaud et a créé un groupe de travail.

Le Collectif de soutien a déposé en juin 2004, auprès des autorités cantonales, plus de 200 dossiers de «sans-papiers», accompagnés de notes explicatives. Le canton a, quant à lui, déposé plus de 1'000 cas auprès des autorités fédérales, concernant des ex-requérants d'asile. Berne en a admis plus de 50% à titre humanitaire, et en a refusé 553.

- **Neuchâtel** : les défenseurs des «sans-papiers» comptent une cinquantaine de dossiers, constitués essentiellement de requérants d'asile déboutés ; le Conseil d'Etat est favorable au dépôt des demandes pour les étrangers qui ont plus de quatre ans d'activité.
- **Jura** : le problème persiste autour des requérants d'asile déboutés.
- **Canton de Zürich** : la rigueur y règne fortement et les «sans-papiers» n'osent ni sortir ni prendre contact avec qui que ce soit. Cependant ce canton compte probablement le plus grand nombre de «sans-papiers», tous secteurs confondus, mais particulièrement nombreux dans le secteur de l'économie domestique. Malgré la «rigueur», le nombre de «sans-papiers» de provenance latino-américaine est en constante augmentation, bien que ce problème soit occulté par les autorités zurichoises.

*Ces données ont été tirées des documents établis par les défenseurs des «sans-papiers», de diverses études, ainsi que des déclarations des autorités cantonales.*



## 4. CANTON DE GENEVE, SES COMPETENCES ET SA PRATIQUE

### A. HISTORIQUE GENEVOIS

Genève, comme évoqué ci-dessus, a toujours été préoccupée par la politique d'intégration des étrangers, en s'efforçant, dans les secteurs concernés, d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble des immigrés.

Dans les années 85, Genève a obtenu des autorisations de séjour liés aux requérants d'asile déboutés. Plus de 1'000 permis B humanitaires ont ainsi été obtenus sur 3 ans, pour des personnes ayant séjourné de longues années à Genève.

Les années de 1980 à 1990 furent celles de la régularisation et de la stabilisation des saisonniers, essentiellement portugais, en transformant leur permis A en permis B, ce qui a donné la possibilité à leurs épouses et à leurs enfants (souvent «sans-papiers») d'être également régularisés.

Les années 1990 à 2000 ont été, dans une moindre mesure mais de manière semblable, marquées par une consolidation de la politique genevoise en la matière. Malgré la crise, le canton a pu stabiliser en 1992 plus de 1'500 saisonniers en une seule fois par la transformation de leur permis en permis B. 420 permis B ont ainsi été accordés en 1994, avant le délai imparti par le Conseil fédéral en faveur des derniers saisonniers ex-yougoslaves.

En 1999 et 2000, tous les Européens ont été régularisés par l'autorité cantonale; 3'200 permis ont ainsi été octroyés en prélevant des unités sur le contingent cantonal.

Globalement, on peut constater que plus de 2'600 personnes ont été régularisées en 3 ans dans l'hôtellerie-restauration; plus d'une centaine dans l'économie domestique; plus d'une cinquantaine dans le nettoyage; entre 600 et 700 dans le bâtiment; une centaine dans l'agriculture et les parcs et jardins. Enfin, il y a eu quelques dizaines de régularisations dans la vente, le commerce et les transports.

Si Genève connaît un nombre important de «sans-papiers», en dépit de ce qui est mentionné ci-dessus, ce n'est pas par laxisme, mais parce que, de par sa position de centre international, elle a un plus grand besoin de personnel de maison que d'autres cantons. En outre, il convient de rappeler que, depuis 1990, les femmes latino-américaines sont venues à Genève, que ce soit par le biais de cartes de légitimation ou de façon clandestine.

## **B. PRATIQUE GENEVOISE FACE À LA SITUATION DES «SANS-PAPIERS»**

Actuellement, la politique en matière de «sans-papiers» extra-européens est basée essentiellement sur les sanctions et la répression. Genève ne parvient pas à résoudre ce problème, en raison de la compétence fédérale dans ce domaine. D'autant plus que perdure une inégalité des sanctions entre employeurs et employés.

La problématique des «sans-papiers» en Suisse est née dans les années 70, en raison notamment du statut de saisonnier, réservé aux seuls ressortissants des pays de recrutement traditionnel, d'une part, et de la politique restrictive des contingents, d'autre part.

Les Autorités devaient ainsi d'une part tenir compte de paramètres totalement opposés, comme la volonté de maintenir notre tradition humanitaire, la réalité du marché de l'emploi, les besoins de l'économie, et, d'autre part, des sentiments d'opposition à l'immigration d'une partie de la population. Le seul compromis possible résidait dans l'établissement de contingents, adaptables en fonction de l'évolution de la situation.

Le Conseil d'Etat maintient la Commission tripartite, afin de permettre une bonne gestion du marché de l'emploi et l'octroi des permis de travail.

## C. SITUATION ACTUELLE

Le phénomène des personnes immigrées «sans-papiers» n'est ni nouveau, ni, bien sûr, spécifique à la Suisse; il touche tous les pays occidentaux dits «économiquement développés» et il est même beaucoup plus important dans certains Etats voisins tels que l'Italie et la France. Dans toute l'Europe, le phénomène prend d'ailleurs une ampleur importante

De quelques milliers dans les années 70, le nombre de «sans-papiers» a explosé aujourd'hui en Suisse pour atteindre, selon des estimations diverses, un chiffre variant de 50'000 à 300'000. Selon le professeur Schneider de l'Université de Linz, seuls 90'000 emplois seraient occupés par des «sans-papiers» (réf. Rapport sur l'immigration illégale DFJP 23.6.04 ). Pour le canton de Genève, le secteur économique employant le plus grand nombre de travailleurs «sans-papiers» est l'économie domestique.

Aujourd'hui, la situation reste complexe tant pour les «sans-papiers» que pour les autorités cantonales, et ce pour les motifs suivants :

- Politique très rigide des autorités fédérales au niveau des contingents et des critères d'octroi de permis de travail pour les extra-communautaires, provoquant une distorsion croissante entre l'offre et la demande au niveau de l'emploi;
- Nouveaux besoins au niveau du marché de l'emploi liés aux fortes mutations qu'a connues l'économie à la fin du 20<sup>e</sup> siècle;
- Tertiarisation de l'économie et émergence de nouveaux secteurs de travail toujours plus précaires (notamment l'économie domestique);
- Compétitivité croissante de l'économie au niveau mondial, incitant des populations vivant dans des conditions déplorables de pauvreté à s'exiler.
- Immigration classique, en provenance des pays de l'UE qui ne permet plus de répondre aux nécessités de l'économie locale, notamment dans le secteur de l'économie domestique. Par ailleurs, le même problème perdure dans les pays de l'UE.



## D. SECTEURS EMPLOYANT DES «SANS-PAPIERS»

D'emblée, il convient de relever que, concernant les travailleurs «sans-papiers», les chiffres du SIT sont proches de ceux avancés par le professeur Schneider de l'Université de Linz. En effet, selon le syndicat genevois, ils seraient entre 100'000 et 120'000 et, pour Genève, ce chiffre serait compris entre 5'000 et 7'300, dont la majorité est employée dans le secteur de l'économie domestique.

Les plus grands utilisateurs de main d'œuvre clandestine sont donc à rechercher dans les secteurs de travail les moins protégés aussi bien du primaire, du secondaire que du tertiaire, la palme revenant au tertiaire. Les données ne pouvant être qu'occultes, les chiffres qui suivent sont approximatifs, mais peuvent, par recoupement, être considérés comme relativement fiables.

### *Nombre d'emplois de «sans-papiers» estimé en Suisse et à Genève*

	<b>En Suisse</b>	<b>A Genève</b>
Économie domestique	50'000	4 à 5'000
Hôtellerie – restauration	20'000	3 à 400
Construction, travaux publics	10'000	3 à 400
Agriculture, viticulture	10'000	100
Industrie du sexe, divertissement	5'000	300
Informatique, assurances, banque	3'000	500
Divers éclatés	10 à 20'000	



Il convient de ne pas confondre le nombre d'emplois occupés par des travailleurs «sans-papiers» et le nombre total de ces derniers. En effet, un clandestin peut par exemple occuper 3 emplois, voire plus, dans l'économie domestique.

Il est bon de préciser que les chiffres du canton de Genève pour l'hôtellerie, la construction et l'agriculture sont nettement plus faibles que la moyenne suisse. Cela est essentiellement dû au fait qu'il existe à Genève une concertation tripartite constante entre l'Etat et les partenaires sociaux. Cette concertation a permis de prendre certaines mesures visant à circonscrire ce phénomène, en régularisant notamment ceux qui pouvaient l'être et en cherchant des solutions pour atténuer les effets de ceux qui ne pouvaient l'être. De ce fait et pour Genève, c'est l'économie domestique qui fait le plus appel à la main d'œuvre clandestine.

## E. PRATIQUE GENEVOISE ACTUELLE

Dès 2001, des permanences spécifiques, organisées par différents syndicats, ont été mises en place pour accueillir les travailleurs «sans-papiers». Chaque personne qui s'y présente remplit un dossier extrêmement complet (voir annexe 6). Les données recueillies permettent de constater que la situation n'est pas viable. Les «sans-papiers» vivent perpétuellement dans la crainte d'être arrêtés et renvoyés chez eux, et leurs conditions de travail ne sont souvent pas admissibles (horaire, salaire, etc.).

Ces données recueillies sur les «sans-papiers» et leurs employeurs ont permis de mieux comprendre et évaluer la situation. Les auditions de la police, la gendarmerie, l'OCP, l'OME, etc., soit des services publics concernés, ont également contribué à prendre conscience de la complexité du problème.

On observe à cet égard que, grâce à une approche intelligente et réaliste des Autorités, les «sans-papiers» ne leur cachent plus la vérité lors d'arrestations ou d'enquêtes. Auparavant, une très grande majorité d'entre eux se taisaient, ne dévoilant ni leur lieu de travail, ni la durée de leur séjour en Suisse, et pas davantage leur situation familiale, par crainte de représailles. Ce faisant, ils voyaient en fait leurs conditions de vie péjorées, puisque souvent renvoyés dans leur pays, alors que leur famille restait sur place. Ce changement de comportement, tant des «sans-papiers» que des Autorités, a ainsi permis de trouver des solutions dans bien des cas et d'éviter des drames familiaux, voire politiques.

## **F. STATISTIQUE DES DOSSIERS DÉPOSÉS AUPRÈS DU CONSEIL D'ÉTAT**

Suite aux informations remises par le Conseil d'Etat et en fonction des documents en sa possession, la Commission procède à l'analyse suivante :

### **Statistique (tous secteurs confondus)**

Sur 2'176 dossiers déposés connus par la Commission représentant 4'449 personnes, y compris les enfants restés dans le pays d'origine (voir annexe 1), 3'001 personnes sont présentes à Genève, dont 519 enfants (voir annexe 1). Une majorité de la population concernée est célibataire, le reste étant constitué de personnes séparées, mariées, divorcées ou veuves. Le nombre d'enfants s'élève à 1'684, dont 519 se trouvent à Genève, et 1'165 dans le pays d'origine. Parmi les célibataires, le nombre de mères seules, ayant un enfant, est très important (environ 500).

**Il ne faut pas confondre le nombre de dossiers, de personnes et d'emplois occupés par des «sans-papiers».**

## Situation des Enfants – Adultes – Couples – Célibataires

Entre le 25.01.2001 et le 15.11.2004

2176 dossiers, contenant :	Adultes			Enfants		
	En Suisse	Hors de Suisse		En Suisse	Hors de Suisse	
<b>Célibataires</b>	<b>1267</b>	1256	11	<b>563</b>	139	424
<b>Couples</b>	<b>1496</b>	1224	272	<b>1121</b>	380	741
<b>Totaux</b>	<b>2763</b>	<b>2480</b>	<b>283</b>	<b>1684</b>	<b>519</b>	<b>1165</b>

On constate clairement que les femmes sont majoritaires parmi les «sans-papiers». Ce qui frappe est que le nombre de femmes seules est beaucoup plus important que le nombre d'hommes seuls se trouvant à Genève. En effet, sur 2'480 adultes, 1'470 sont des femmes (cf. tableaux généraux N°).

Les problèmes rencontrés par les femmes célibataires avec enfants sont les suivants : plusieurs d'entre elles n'ont pu faire reconnaître leurs enfants à l'état civil, pour différentes raisons, mais souvent par refus du père. Plusieurs situations se présentent. Dans certains cas, les pères ont proféré des menaces de dénonciation si les femmes donnaient leur nom, ce qui soulève un problème supplémentaire : les femmes seules qui se trouvent dans une situation précaire doivent de plus veiller à la survie de leurs enfants sans aucune reconnaissance du père.

C'est généralement lorsque l'un des deux grands-parents décède que l'enfant resté au pays rejoint son ou ses parents; l'on observe d'ailleurs qu'un tiers des enfants se retrouve sous la responsabilité de femmes seules, ce qui démontre clairement que les femmes «sans-papiers» se trouvent dans un état de précarité beaucoup plus marqué que les hommes placés dans la même situation.

L'origine des enfants présents à Genève est répartie de la même façon que celle de la totalité des «sans-papiers», l'Amérique latine constituant le bassin le plus important.

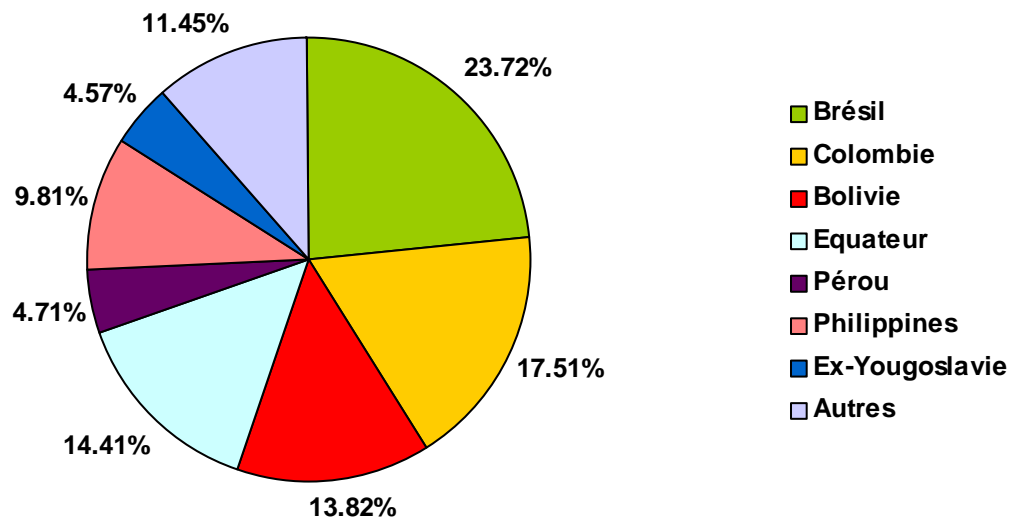
En conclusion, s'il faut définir le type même du «sans-papiers» se trouvant à Genève, il faut prendre le profil suivant : jeune femme, âgée de 25 à 35 ans, célibataire ou mariée, dans la plupart des cas avec un enfant, disposant d'un bon niveau d'éducation reçu dans son pays d'origine.

#### «Sans-papiers» affiliés à l'assurance maladie

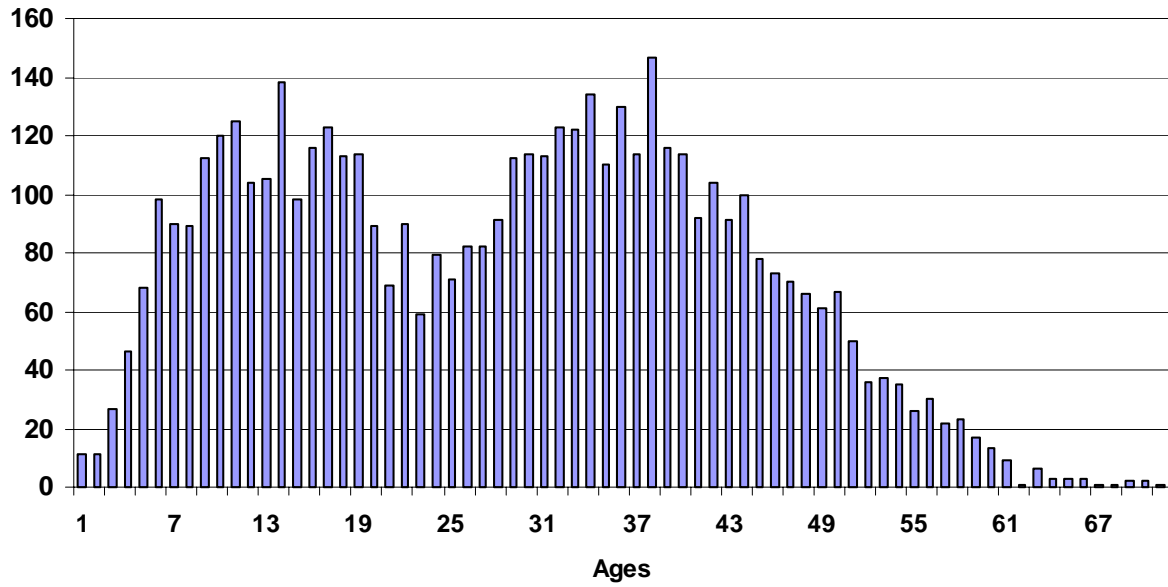
Seuls 285 adultes sont affiliés à une caisse maladie. Les enfants sont automatiquement assurés dès qu'ils sont inscrits à l'école.

#### Pays de provenance

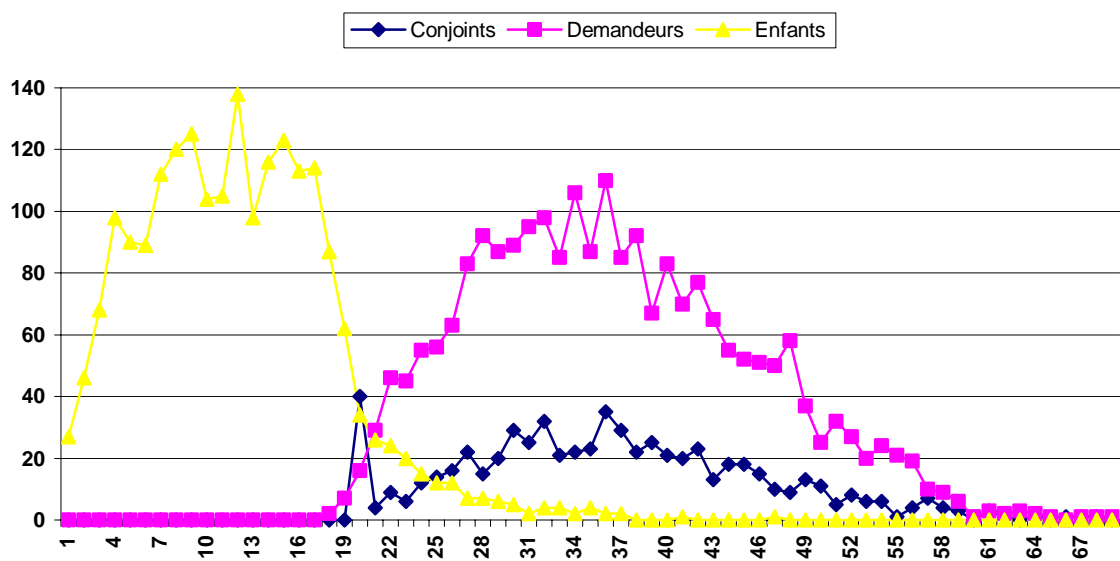
Sur 2'176 dossiers connus de la Commission, une forte majorité (environ 80 %) provient des pays latino-américains. Si l'on regarde l'ensemble des pays concernés, on constate qu'une part importante des «sans-papiers» se partage, dans l'ordre, entre le Brésil, la Colombie, l'Équateur, la Bolivie. Ensuite, on trouve les Philippins (9,8 %), puis les ressortissants de l'ex-Yougoslavie (4.5 %). Les 3,5 % restant proviennent de 50 différentes nationalités, notamment de l'Afrique, du Maghreb et des pays de l'Est.



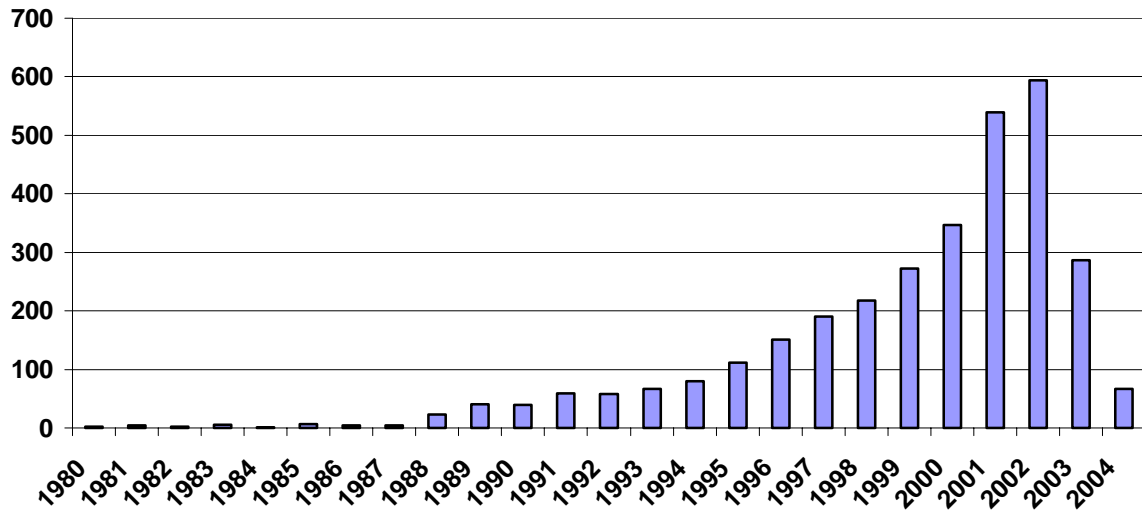
### Pyramide des âges



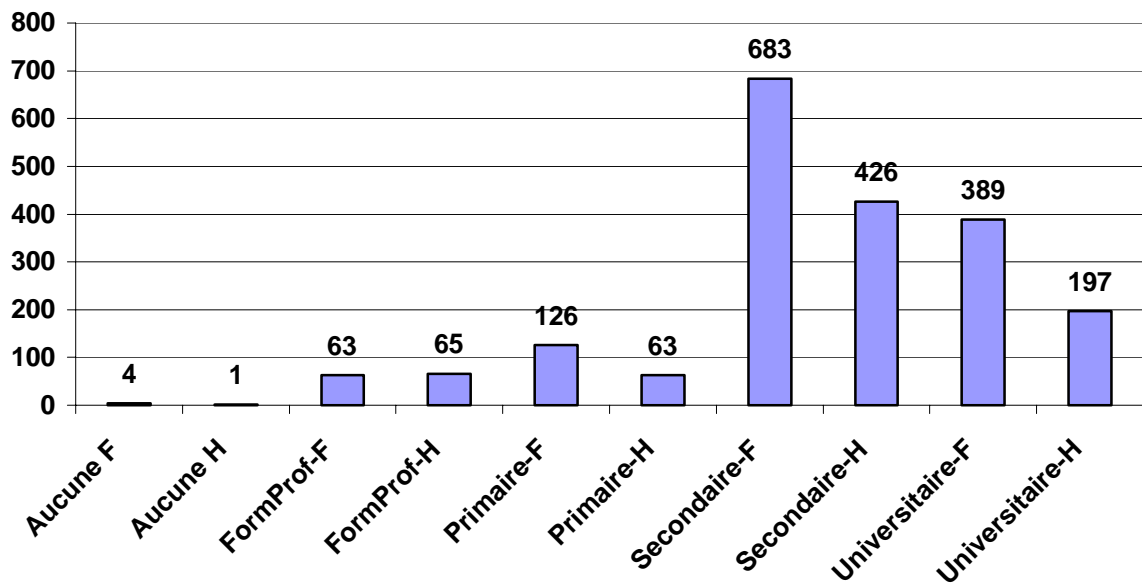
### Courbes des âges



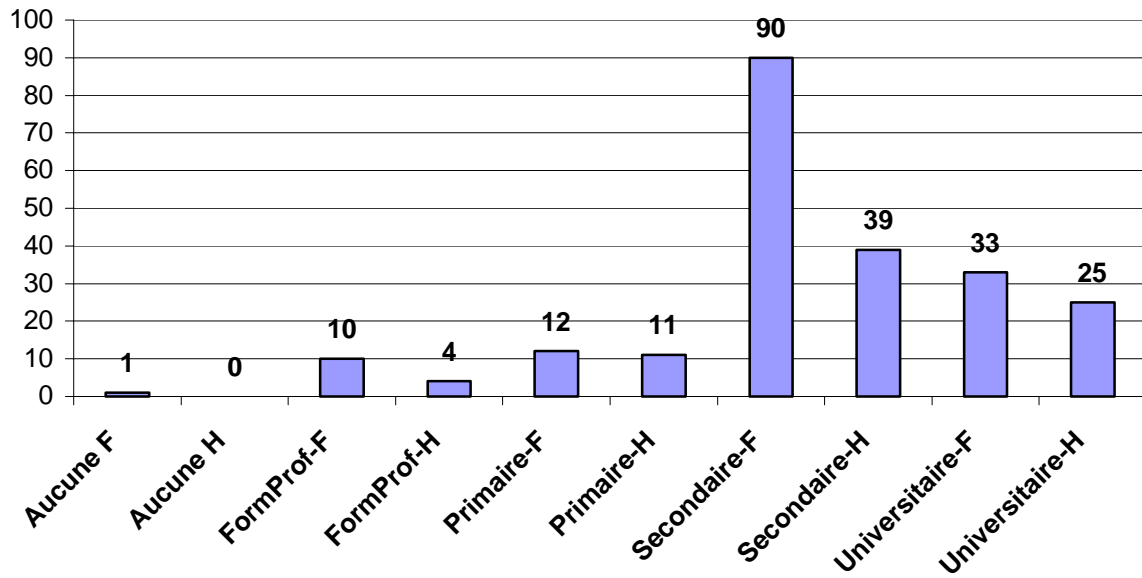
### Sans-papiers par année d'arrivée



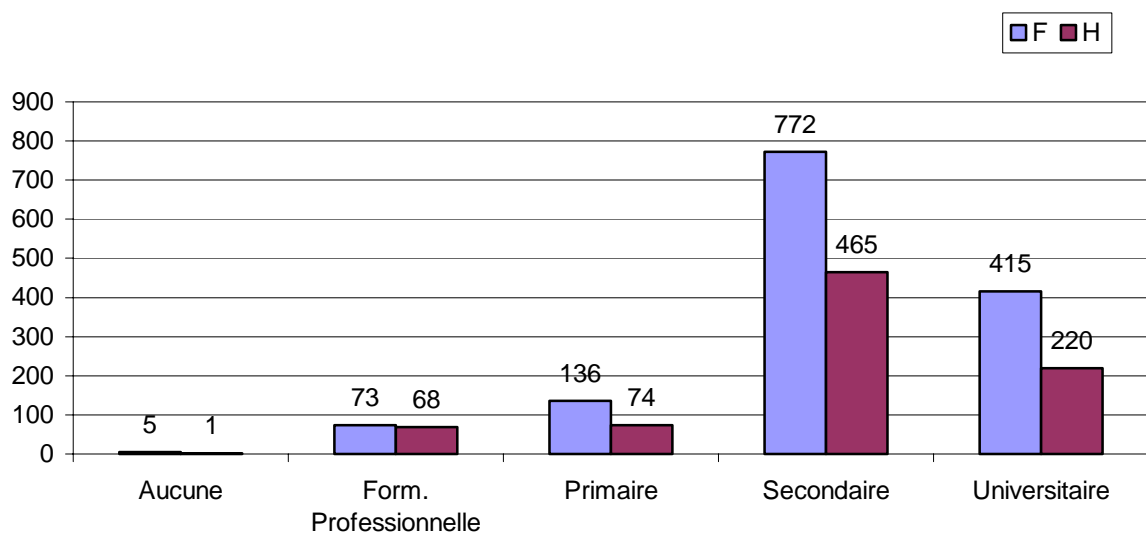
### Formations Demandeurs par sexe



### Formations Conjoints par sexe

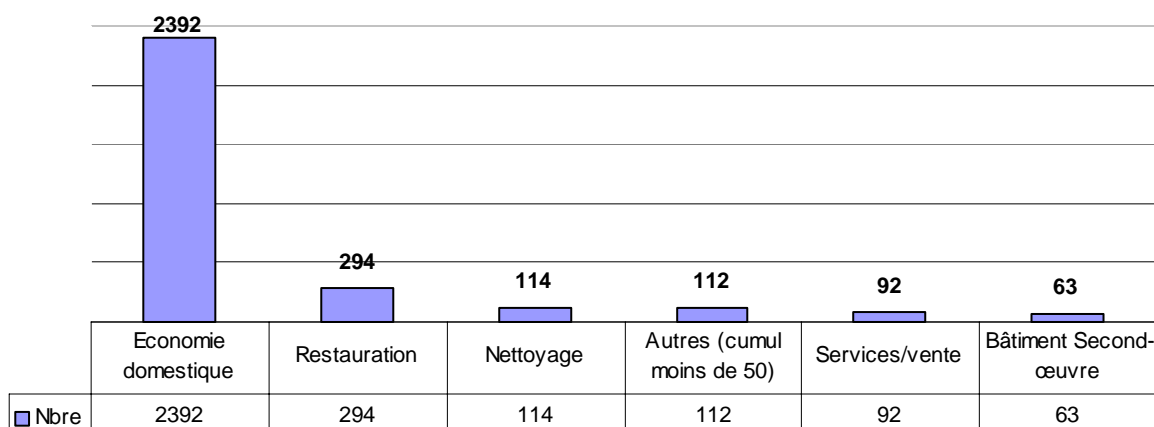


### Formations par sexe



## Secteurs professionnels / Emplois actuels

Economie domestique	2392	77.99%
Restauration	294	9.59%
Nettoyage	114	3.72%
Services / vente	92	3.00%
Bâtiment Second-œuvre	63	2.05%
Agriculture	28	0.91%
Bâtiment Gros-œuvre	26	0.85%
Hôtellerie	19	0.62%
Parcs et jardins	13	0.42%
Boulangerie	8	0.26%
Enseignement privé	5	0.16%
Métallurgie du Bâtiment	5	0.16%
Industrie	4	0.13%
Conciergie	2	0.07%
Santé privée	2	0.07%
<b>Total</b>	<b>3067</b>	



### Emplois occupés par les «sans-papiers»

Sur 3'067 emplois connus, tous secteurs économiques confondus et occupés par des «sans-papiers», 2'392, soit 77,99% sont occupés dans l'économie domestique. C'est pourquoi la Commission s'est penchée essentiellement sur ce secteur, compte-tenu de son importance (Cf. tableau N°8).

### Economie domestique à Genève

En octobre 2004, la Commission a dénombré 1'444 dossiers, directement liés à l'économie domestique, lesquels représentent 2'953 personnes, dont 2'035 sont à Genève, ainsi que 382 enfants.

### **Situation des Enfants – Adultes – Couples – Célibataires**

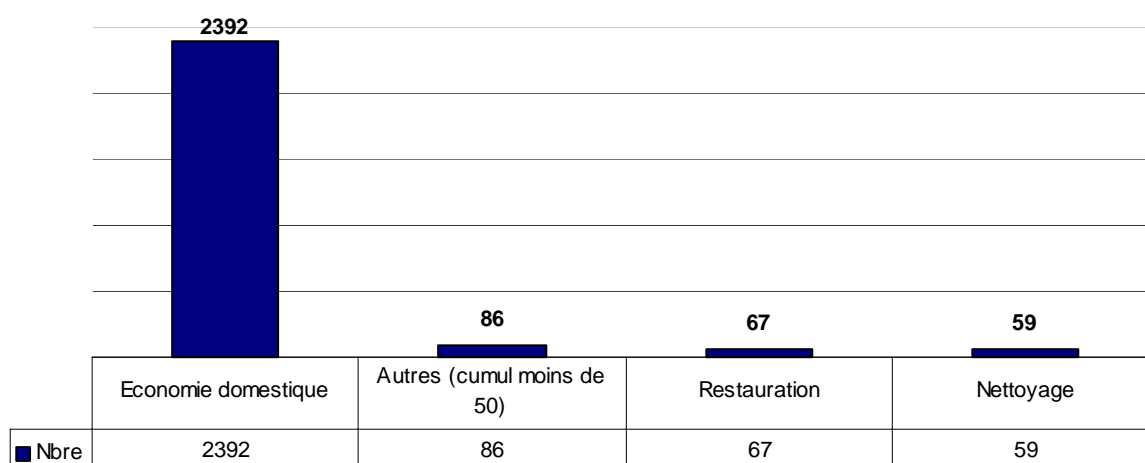
Entre le 08.08.2001 et le 15.11.2004

1444 dossiers, contenant :	Adultes		Hors de Suisse	Enfants		Hors de Suisse
	En Suisse			En Suisse		
<b>Célibataires</b>	816	810	6	405	113	292
<b>Couples</b>	1007	843	164	725	269	456
<b>Totaux</b>	1823	1653	170	1130	382	748

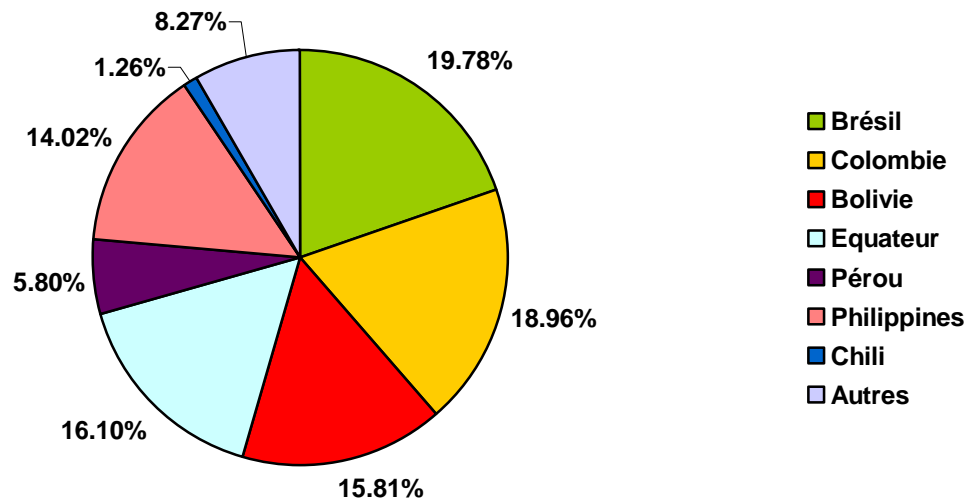
Il convient de relever que dans l'économie domestique, le nombre de femmes séjournant à Genève se monte à 1'292 (hommes dans l'économie domestique : 361).

## Les Secteurs professionnels / Emplois actuels

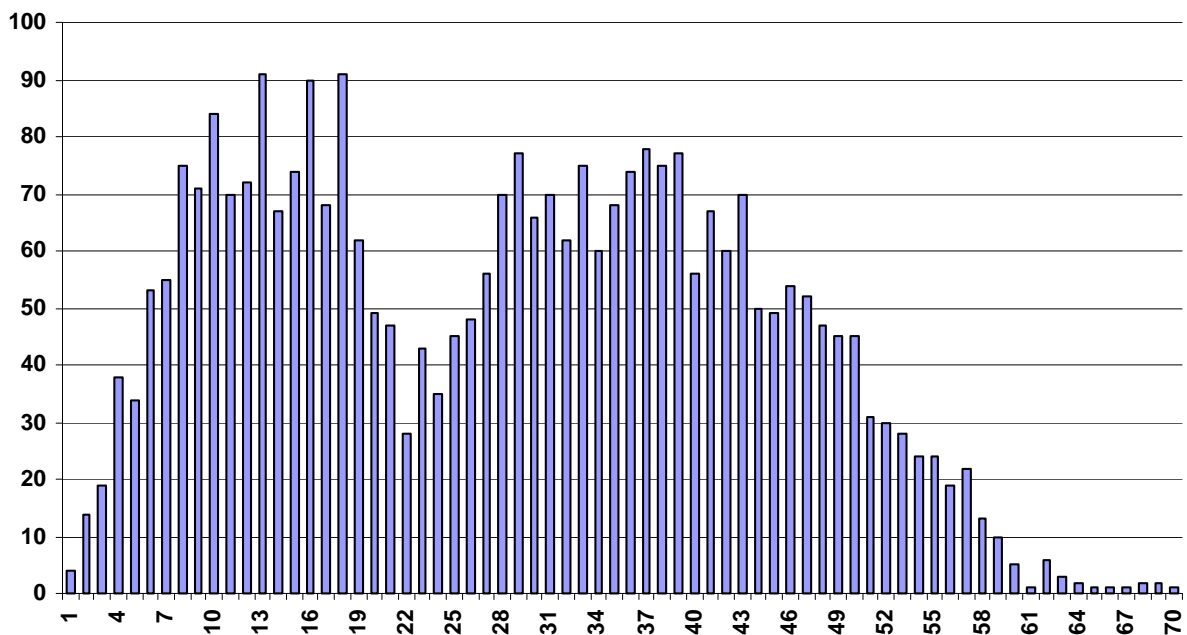
Economie domestique	2392	91.86%
Restauration	67	2.57%
Nettoyage	59	2.27%
Services / vente	31	1.19%
Bâtiment Second-œuvre	21	0.81%
Agriculture	9	0.35%
Hôtellerie	8	0.31%
Parcs et jardins	5	0.19%
Bâtiment Gros-oeuvre	3	0.12%
Boulangerie	3	0.12%
Enseignement privé	2	0.08%
Santé privée	2	0.08%
Conciergie	1	0.04%
Métallurgie du Bâtiment	1	0.04%
<b>Total</b>	<b>2604</b>	



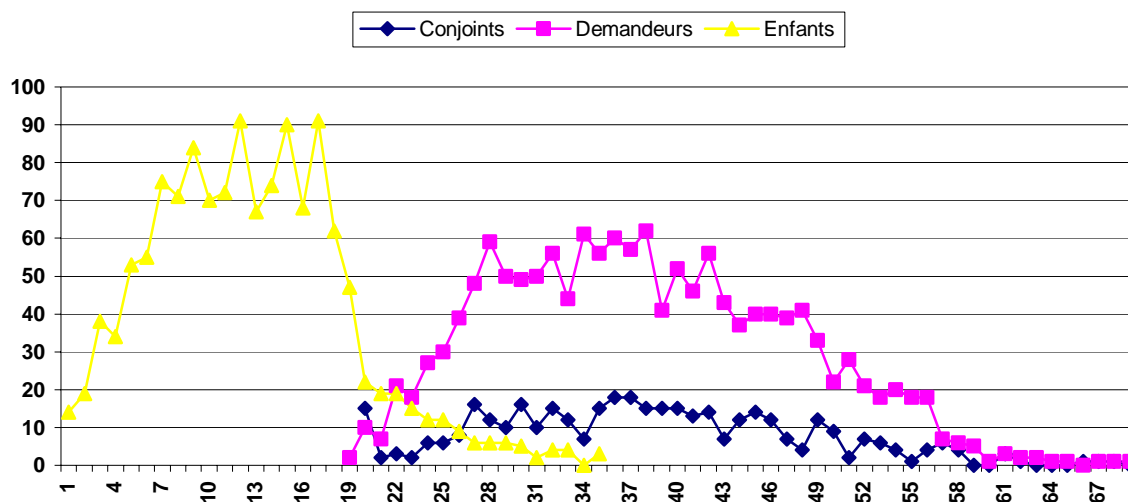
Provenance des «sans-papiers» en Suisse dans l'économie domestique



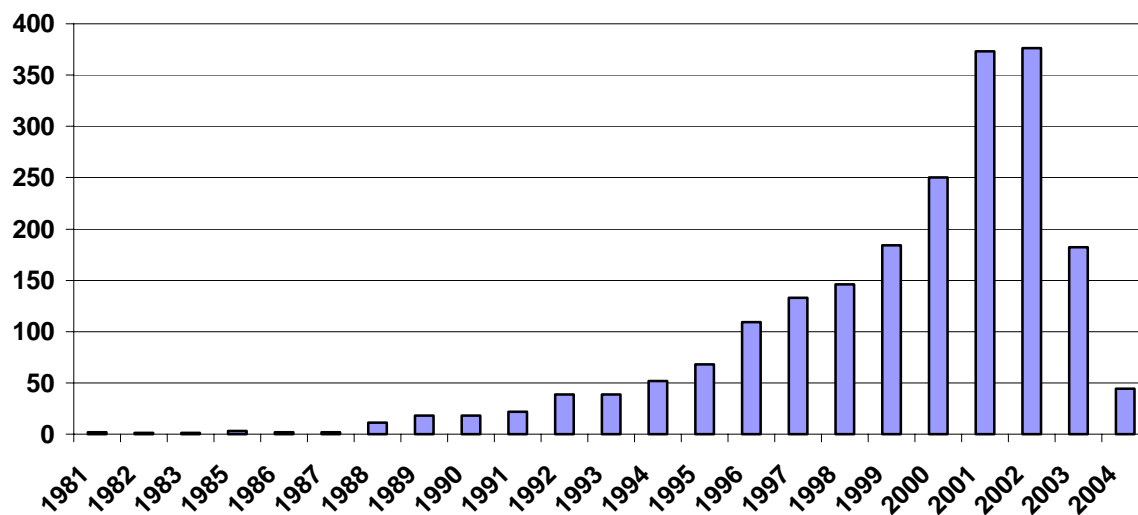
**Pyramide des âges / Economie domestique**



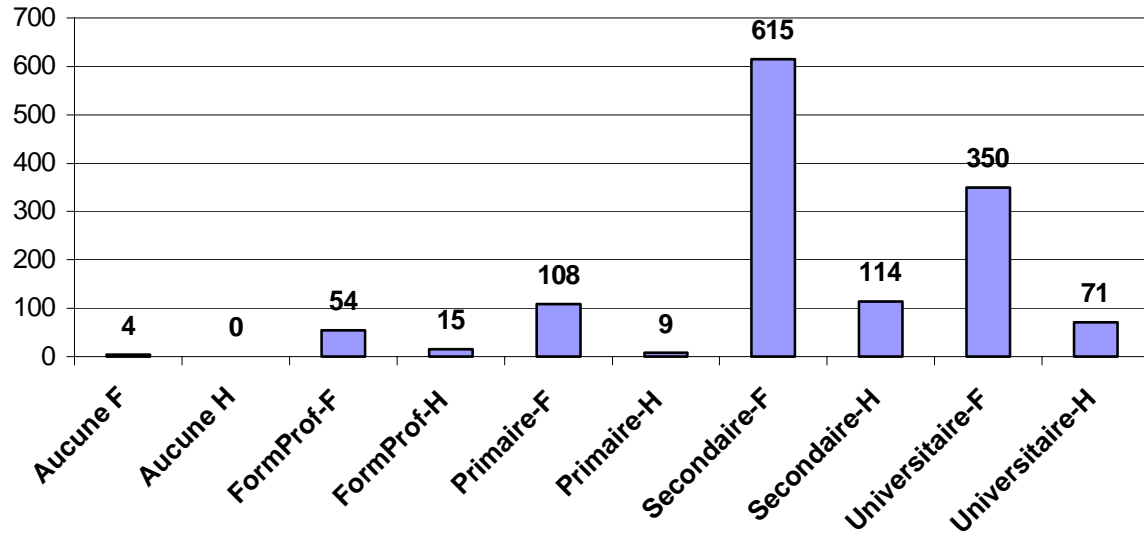
### Courbes des âges / Economie domestique



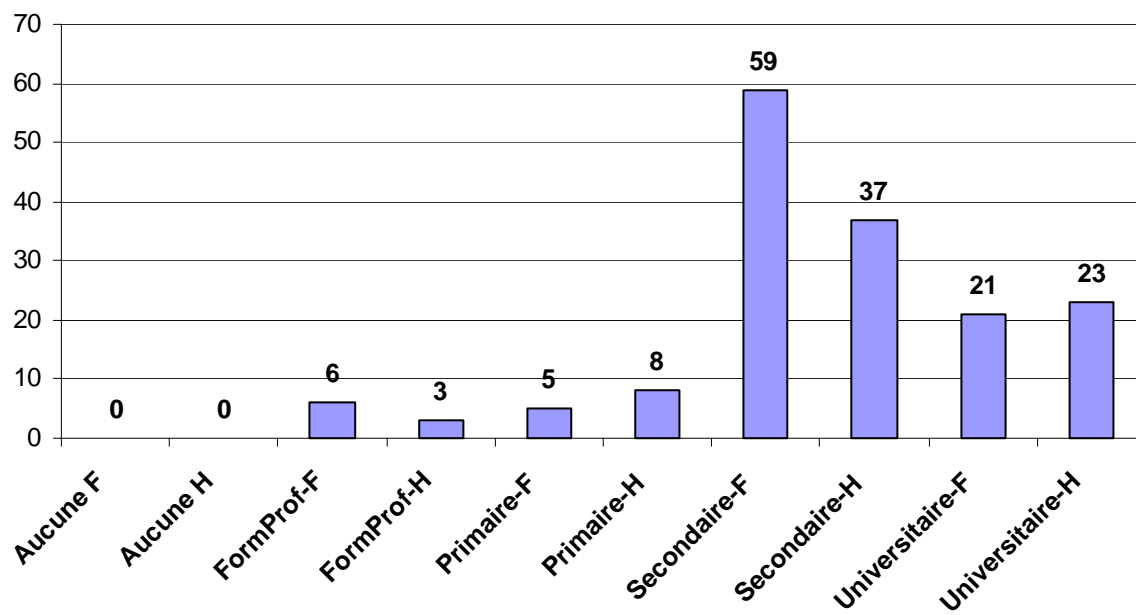
### Sans-papiers par année d'arrivée



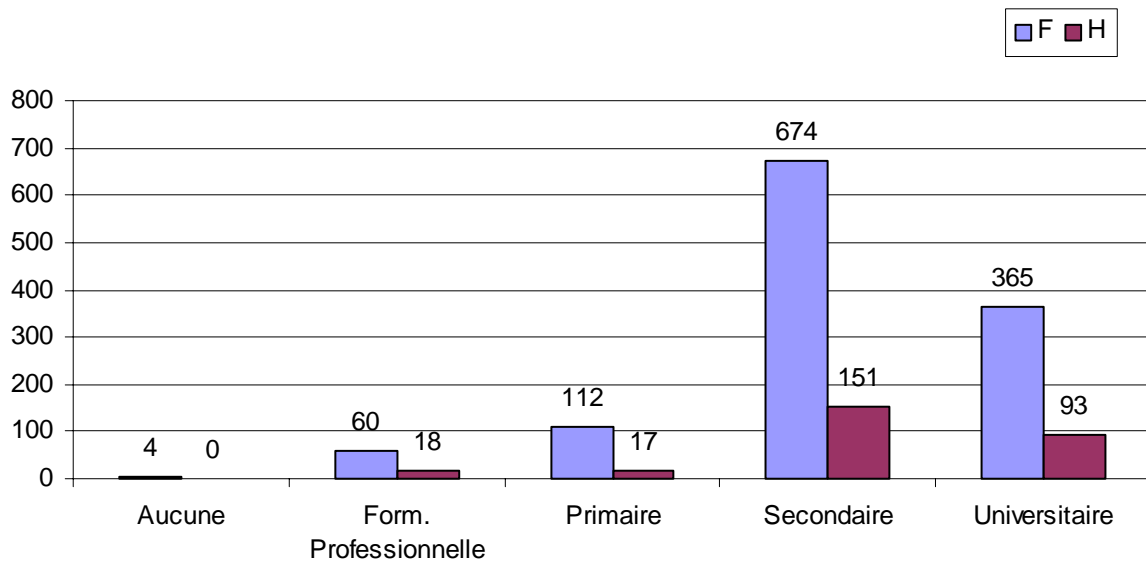
### Formations Demandeurs par sexe



### Formations Conjoints par sexe



### Formations par sexe



## 5. CONSTATS DE LA COMMISSION D'EXPERTS

### A. SITUATION ACTUELLE DANS LES SECTEURS OCCUPANT DES «SANS-PAPIERS»

Selon les chiffres indiqués ci-dessus, une grande majorité de «sans-papiers» travaille dans le secteur de l'économie domestique. Face à ce constat, nous devons nous demander si c'est le secteur ou les personnes qui y travaillent qui relèvent de la clandestinité !

En ce qui concerne les autres secteurs de l'économie, la pratique genevoise a assaini la situation. Il y a lieu de rappeler que depuis une vingtaine d'années, les syndicats, comme les employeurs, sont extrêmement vigilants quant'au respect des conditions de travail. Cette démarche a eu des effets très positifs dans les secteurs organisés tels que le bâtiment (gros œuvre et second œuvre), l'hôtellerie, la restauration et la métallurgie.

Cela démontre bien que dans les secteurs organisés ou conventionnés, dans lesquels un travail mené conjointement par les autorités et les partenaires sociaux a été réalisé, les «sans-papiers» sont beaucoup moins nombreux que dans les secteurs où il n'y a aucune organisation ou reconnaissance par les autorités publiques.

Les exemples dus à cette pratique cantonale ne manquent pas.

Prenons le secteur de l'hôtellerie-restauration. Vers les années 1985, ce secteur comportait environ 60 à 70% de travailleurs «sans-papiers» des deux sexes. Le secteur était peu organisé, peu structuré, mais employait tout de même 16'000 personnes. Aujourd'hui, les «sans-papiers» de l'hôtellerie-restauration ont baissé à environ 2 à 3% de l'ensemble des emplois concernés. Cela est également vrai pour l'agriculture et, dans une certaine mesure, pour le secteur du bâtiment, du nettoyage, voire du jardinage. C'est pour cela que Genève attache énormément d'importance à régulariser le secteur de l'économie domestique, secteur en pleine évolution qui a placé tout le monde, Etat, syndicat et patronat, dans une impasse. Des solutions doivent maintenant être impérativement trouvées.

L'exemple de l'hôtellerie-restauration démontre clairement que, lorsque les obstacles inhérents à un problème économique étatique ne sont pas occultés, des solutions sont possibles.

## **B. SITUATION ACTUELLE DANS LE SECTEUR DE L'ÉCONOMIE DOMESTIQUE**

La situation de l'économie domestique est complexe tant au niveau national que cantonal, pour des raisons que la Commission va énumérer.

- a. Il y a lieu de rappeler d'abord la situation particulière de Genève, ville internationale comportant de nombreuses représentations diplomatiques, organisations gouvernementales et non gouvernementales, et où les multinationales jouent un rôle primordial. Ce sont ces différentes entités qui ont, à la base, créé un besoin toujours plus important de personnel domestique. En outre, elles ont été les premières à faire venir des latino-américains, qui une fois installés à Genève, ont fait appel à des membres de leur entourage afin qu'ils viennent travailler sans papiers auprès de familles genevoises.
- b. Il y a lieu ensuite de tenir compte des familles qui font également appel à ces «sans-papiers», notamment les personnes dont les horaires de travail ne correspondent

pas aux heures d'ouverture des crèches, ou encore les personnes âgées, dont l'état nécessite la présence continue d'une personne leur permettant de rester à domicile, par choix ou par manque de place dans les EMS.

c.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat genevois a, depuis près de 15 ans, souhaité une politique d'immigration adaptée à la réalité. Comme il l'a écrit dans sa prise de position sur le projet de révision totale de la LSEE, le 15 novembre 2000 : «La volonté de ne pas tenir compte de la nécessité pour divers secteurs de l'économie d'une main-d'œuvre relativement peu qualifiée ne peut qu'avoir pour conséquences un développement du travail au noir que la LEtr entend par ailleurs réprimer plus vigoureusement. Il s'agit non seulement d'un paradoxe, mais de la mise en œuvre d'une politique inadéquate face à un phénomène dont les conséquences sont désastreuses aussi bien du point de vue humain que du point de vue économique».

- d. Comme partout ailleurs, le secteur de l'économie domestique est, à Genève, le plus grand pourvoyeur d'emplois pour les «sans-papiers». Il importe d'y trouver des solutions spécifiques, notamment parce que les personnes – essentiellement des femmes – qui y sont employées sont en butte à une addition d'obstacles pour s'en sortir. Elles accomplissent les tâches ménagères, de garde d'enfants, de cuisine, sans oublier les soins de base qu'elles dispensent aux personnes malades ou dépendantes. Beaucoup d'entre elles accomplissent une multitude de «petits boulots» hebdomadaires, souvent mal payés, chez plusieurs employeurs.
- e. Des personnes âgées toujours plus nombreuses et souvent isolées font appel à des femmes de ménage ou à des aides soignantes indépendamment de celles qui bénéficient déjà des prestations des services d'aide à domicile rattachées à la Fondation pour l'aide à domicile (FSASD), parce que malades, dépendantes ou handicapées, elles ne peuvent plus vivre de façon autonome.

D'autres sont contraintes de rester à domicile, à défaut de trouver une place en EMS. Le moratoire sur les EMS décrété par les autorités genevoises au début des années 90 a atteint ses limites; il manque en effet aujourd'hui plusieurs centaines de place dans de tels établissements.



- f. En raison du coût élevé de la vie dans notre canton, nombreuses sont les familles où les deux conjoints travaillent. Nombreuses également sont les familles monoparentales où la mère doit pouvoir placer son enfant durant la journée. Il faut donc impérativement créer des places d'accueil ou des crèches en nombre suffisant ; cela ne semble cependant pas constituer une priorité pour les instances politiques, notamment en raison de l'engagement financier que cela implique. Le SRED estime à 10'290 le nombre d'enfants de 0 à 3 ans ne bénéficiant pas d'un accueil institutionnel (sources SRED, juin 2002). D'autre part, 4'200 enfants sont en liste d'attente auprès des crèches.
- g. En attendant, c'est près de 20'000 à 25'000 ménages et familles genevoises (employant 4'000 à 5'000 personnes, soit à plein temps, soit à temps partiel) qui recourent à cette main d'œuvre clandestine et qui, sans peut-être le savoir, contribuent à la maintenir dans la précarité la plus totale. Il convient de souligner que ces ménages emploient ces travailleurs de 4h à 48h par semaine, ce qui explique qu'un «sans-papiers» peut avoir plus de 4 employeurs.
- h. Les autorités fédérales, en 1974, en soumettant aux mesures de limitations le secteur de l'économie domestique et en poursuivant une politique basée essentiellement sur les sanctions et la répression, n'ont pas atteint leur but. En effet, cette approche s'est révélée inefficace et n'a pas empêché l'augmentation constante du nombre de «sans-papiers».
- i. Le problème des employés de maison des diplomates et des internationaux échappant à la compétence cantonale et dépendant de la Convention de Vienne, n'a donc pas été traité par la Commission.

### **C. CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DU SECTEUR DOMESTIQUE**

Le Conseil d'État a élaboré des contrats types de travail (CTT). Mis à part ceux concernant les jeunes gens aux pair, il existe deux types de contrats très différents:

- l'un, pour les travailleurs à temps complet qui prévoit notamment 48 heures par semaine pour un salaire mensuel brut de 3'400 francs. Il ne concerne qu'une minorité des employés domestiques (environ 10%). Ces conditions de travail sont rarement respectées.



- l'autre, pour les travailleurs à temps partiel, prévoyant des conditions très minimales (salaire horaire de 18,20 frs pour les non qualifiés et de 20,70 frs pour le personnel qualifié avec CFC) et n'empêchant pas les abus dont souffre une grande majorité des employés de maison, notamment ceux qui travaillent auprès de plusieurs employeurs.

## 6. EMPLOYEURS DE «SANS-PAPIERS» ET INCIDENCE ECONOMIQUE DU SECTEUR DOMESTIQUE

Au regard de ce qui précède, la Commission relève les faits suivants :

- a. Les Autorités comme les proches de ces familles sont parfaitement conscients de la problématique évoquée. De la même manière, ils savent ne pas avoir de solution de rechange. Et c'est cette réalité là qui doit être prise en compte. L'Etat ne peut d'une part maintenir des personnes dans une situation si inconfortable, parce qu'elles comblent, économiquement parlant, des lacunes pour lesquelles elles ne disposent d'aucune solution, et, d'autre part, faire fi d'une législation qui établit des principes clairs que, seule une petite partie de la population respecte scrupuleusement.
- b. Pour beaucoup de familles, le recours à une garde d'enfant à domicile ou le placement à la journée chez une «maman de jour» constituent des solutions par défaut. L'attrait de l'emploi domestique clandestin ne diminuera que si une politique publique en faveur d'un dispositif d'accueil préscolaire est mise sur pied. Les collectivités publiques ne se sont, à l'évidence, pas dotées d'infrastructures suffisantes dans ce domaine. La pénurie est telle que 4'200 enfants, âgés de 0 à 4 ans, n'ont pas trouvé de place dans une institution de la petite enfance (crèches, jardins d'enfants et garderies).
- c. Certaines familles, et notamment celles qui ne respectent ni les salaires ni les conditions de travail, doivent, il est vrai, être sévèrement rappelées à l'ordre. Car indépendamment du fait qu'elles ne respectent pas la législation, elles bénéficient de surcroît d'une certaine impunité de par la situation des «sans-papiers» qui, trop anxieux d'être dénoncés, n'osent se plaindre ou les dénoncer.
- d. Il y a lieu de relever des cas de distorsions de concurrence entre employeurs, et des cas où l'on trouve des inégalités de traitement entre citoyens, certains d'entre eux faisant des sacrifices personnels ou financiers pour ne pas entrer dans l'illégalité.

- e. L'évolution démographique ne fera qu'amplifier la situation déjà alarmante des personnes âgées dépendantes qui devraient pouvoir opter entre le placement en EMS ou le maintien au domicile. Personne n'ignore néanmoins que le nombre d'EMS est insuffisant et que le dispositif d'aide à domicile l'est également.
- f. Comme relèvé ci-dessus, l'apport des emplois occupés par les «sans-papiers» est considérable au niveau économique. Leur présence au sein de l'économie domestique (gardes d'enfants, de personnes âgées, etc.) permet à des dizaines de milliers d'hommes et de femmes d'être présents sur le marché du travail. Si toutes ces personnes devaient s'occuper elles-mêmes de leurs enfants et parents malades, la Suisse devrait repourvoir ces postes de travail et accorder des permis à de nouveaux étrangers pour les remplacer.
- g. Toutes ces personnes évitent également à l'Etat d'alourdir encore davantage son budget de centaines de millions de francs (création d'EMS, des crèches, etc). Bien qu'elles n'aient aucun poids politique du fait de leur situation illégale, leur importance dans l'économie du pays devrait, selon la Commission, faire l'objet d'une prise en considération légitime justifiant une régularisation de leur statut.

## **7. PROPOSITIONS GENERALES DE LA COMMISSION D'EXPERTS**

Au vu des constats établis, la Commission propose au Conseil d'Etat de porter son attention sur les propositions suivantes

- a. L'Autorité fédérale devrait permettre, de manière tout à fait exceptionnelle et à certaines conditions, l'octroi d'autorisations de séjour et de travail dans le secteur de l'économie domestique. Par ce biais, les autorités fédérale et cantonale se donneraient enfin les moyens de contrôler l'ensemble de ce secteur de l'économie.
- b. L'Etat et les partenaires sociaux doivent proposer des solutions susceptibles de répondre de façon urgente aux besoins dans le domaine de la petite enfance qui



englobe aussi bien le secteur d'accueil collectif que celui des mamans de jour agréées par les services officiels (Office de la jeunesse).

- c. Le secteur des services d'aide à domicile doit être renforcé.
- d. Le nombre d'EMS doit être augmenté.

Le contrôle du respect des CTT qui, dans le secteur de l'économie domestique, sont rarement observés, doit être accru. Il s'agit, plus précisément, de faire respecter toutes les clauses contenues dans ces contrats-types.

- e. Une vaste campagne de sensibilisation et d'information sur les conditions de travail doit être menée auprès des familles.

Cette campagne de sensibilisation devrait toucher quelque 20'000 à 25'000 employeurs atypiques (pour Genève) que sont ces familles employant pour quelques heures du personnel de maison. Une campagne à mener sans culpabilisation aucune, mais en vue de faire sortir de la zone d'ombre tous ces emplois occupés par des «sans-papiers», et trouver ensemble des solutions.

- f. Pour clarifier et stabiliser la situation de ce secteur, il faudra envisager une solution visant à éviter que de tels cas se répètent. Le Conseil d'Etat devrait proposer des solutions permettant de faire respecter le CTT, condition nécessaire à la régularisation et l'amélioration des conditions de travail, notamment des femmes de ce secteur.
- g. Grâce aux chèques service établis par le Conseil d'Etat, les tâches administratives rébarbatives afférentes à l'engagement du personnel de maison sont fortement diminuées. Géré par la Fondation "Foyer handicap", ce chèque service permet à chaque employeur de déclarer son personnel de maison aux assurances sociales et aux impôts. La complexité administrative, motif régulièrement avancé pour justifier le travail au noir dans ce secteur, ne saurait alors être invoqué.

## 8. PROPOSITIONS CONCRETES DE LA COMMISSION

Genève est parfaitement conscient de ne pas être le seul canton touché par le phénomène des travailleurs «sans-papiers», le reste de la Suisse y étant également confronté. En revanche, les secteurs économiques qui utilisent cette catégorie de main d'œuvre varient d'un canton à l'autre. Cependant, il faut relever que les centres urbains tels que Bâle, Zürich, Zoug et les côtes vaudoise et zürichoise, connaissent des situations analogues à celle de Genève.

L'ensemble des explications qui précèdent démontre que, dans un Etat de droit, une telle situation ne peut perdurer. Aussi, la Commission estime important de mettre en exergue les points suivants :

- a. **Sortir les travailleurs de l'économie domestique de la précarité et de l'illégalité leur permettra de vivre dignement, dans des conditions de travail acceptables. La tâche est, certes, importante et compliquée, mais un Etat digne de ce nom ne peut se permettre de tolérer une situation d'illégalité dont il a connaissance.**
- b. **Actuellement, le cadre légal dans lequel l'OCP travaille se limite à la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, laquelle donné la possibilité d'obtenir, depuis cette date et au cas par cas, 136 permis humanitaires (art. 13, litt f-OLE) (soit 361 personnes en tenant compte des regroupements familiaux) (chiffres IMES).**
- c. **Les permis humanitaires n'ont pas été créés pour résoudre les problèmes économiques, mais pour régler les cas de rigueur personnels. Or, lorsque l'on dénombre 2'392 emplois occupés par des «sans-**

- d. **papiers» dans l'économie domestique, dont la grande majorité d'entre eux ne remplirait pas les conditions rigoureuses de la circulaire précitée, il paraît évident que la seule possibilité de régularisation consiste à sortir l'économie domestique du contingent fédéral.**
- e. **Vu l'ensemble de la problématique de la politique d'immigration binaire, d'où découlent :**
- **les difficultés de modifier la législation fédérale, y compris l'OLE ;**
  - **les compétences fédérales et cantonales ;**
  - **le nombre de permis fédéraux et cantonaux dont dispose le canton ;**
  - **le fait que les «sans-papiers» appartiennent tous au 2<sup>ème</sup> cercle ;**
  - **les régularisations des «sans-papiers» européens depuis 1999 ;**
  - **l'assainissement à Genève des secteurs de l'hôtellerie-restauration, agriculture, viticulture, bâtiment, qui a eu pour effet que ces secteurs comptent actuellement très peu de «sans-papiers», et que Genève a, malgré tout, bien su gérer sa politique migratoire.**
- f. **Vu le statut appliqué avant 1974 à l'économie domestique par le Conseil fédéral, qui décida, à cette date (Ordonnance du CF du 09.07.74, RS 823-21), de soumettre aux mesures de limitation les secteurs de l'économie tels que l'instruction, la santé publique, la sylviculture, l'agriculture, le personnel domestique, etc., qui ne l'étaient pas auparavant.**

**La Commission serait donc favorable à revenir temporairement au statut cité ci-dessus, en ce qui concerne l'économie domestique.**

- 1. C'est pourquoi, la Commission préconise de régler «hors-contingentement» et de manière globale les conditions de séjour et de travail pour les «sans-papiers» travaillant actuellement à Genève dans le secteur de l'économie domestique.**
  
- 2. Cette régularisation pourrait, sur proposition du Conseil d'Etat, voir le jour sous forme, par exemple, d'une Ordonnance du Conseil fédéral, d'application limitée dans le temps, visant à régulariser les «sans-papiers» du secteur domestique actuellement à Genève. Ces travailleurs ont démontré durant leur séjour qu'ils ne constituent pas une population criminogène et qu'ils s'adaptent fort bien à la vie sociale genevoise.**

**L'autorisation de travail ne pourrait être délivrée qu'en cas de respect formel des CTT et des conditions légales. Ainsi, la Commission propose au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations aux seuls employeurs respectant les conditions énumérées ci-dessus et de prendre toutes mesures utiles contre les récalcitrants.**

Remarque : Cette proposition peut paraître hardie, mais n'en demeure pas moins réaliste et réalisable. Rappelons que Genève a, en matière d'immigration, consenti de grands efforts, dans le cadre de ses compétences, pour maintenir un Etat de droit. La problématique de l'asile a été bien gérée, sans moratoire, et dès lors sans passif dans ce domaine.

## 9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Pour la Commission, il est impératif de prévoir des mesures d'accompagnement, pour éviter tout appel d'air, et de doter le canton de structures visant à éviter la création de nouvelles zones de non-droit.

La Commission propose donc aux autorités cantonales de limiter les changements de profession aux conditions suivantes :

**En principe aucune autorisation de changement de secteur économique n'est octroyée de la 1<sup>re</sup> à la 5<sup>e</sup> année.**

**De 5 à 10 ans, tout changement de secteur économique est soumis à la Commission tripartite genevoise.**

- a. **L'autorisation est subordonnée à l'engagement par l'employeur de respecter les contrats-type de travail et le paiement des charges sociales.**
- b. **Tout employeur qui favorisera la sous-enchère du travail clandestin dans un secteur temporairement non soumis aux mesures de limitation se verra infliger les sanctions prévues par la loi.**
- c. **Les personnes régularisées seront immédiatement soumises aux assurances sociales et impôts à la source.**

**Le Conseil d'Etat :**

- **Veillera à coordonner, sous son égide, les activités du PG et des différents services, notamment l'OCP, OME, l'OCIRT, etc.**
- **Demandera aux différentes autorités concernées de lui remettre chaque 6 mois un rapport détaillé sur les mesures qu'il aura prises ;**
- **Transmettra les rapports établis à l'IMES ;**

- **Informera les partenaires sociaux de l'évolution de la situation ;**
- **S'engage, au cas où les mesures prises se révéleraient insuffisantes, à intervenir pour que la ligne directrice soit respectée scrupuleusement ;**
- **Etablira, dans les 2 à 3 ans qui suivront le début de l'opération, un rapport détaillé à l'intention du Grand Conseil, afin de respecter la volonté du législatif cantonal.**
- **Invitera les autorités cantonales compétentes à préavisser favorablement les dossiers, entrant dans le cadre légal fédéral, des «sans-papiers» travaillant dans les autres secteurs de l'économie.**
- **Prendra toutes mesures utiles, en collaboration avec les autorités compétentes et les partenaires sociaux, pour mettre fin, dans ces secteurs économiques, à l'engagement au noir de «sans-papiers».**

Pour conclure, cette régularisation, accompagnée de mesures d'accompagnement susceptibles de bloquer tout «appel d'air», permettrait enfin aux «sans-papiers» et à l'économie domestique de sortir de la clandestinité et de la précarité. Ainsi, ce secteur économique se retrouverait dans la situation de l'hôtellerie-restauration, ce qui ne manquera pas de le rendre plus compétitif sur le marché de l'emploi local.

A la suite d'une telle opération, ponctuelle et unique, l'avenir des travailleurs de ce secteur pourrait se concrétiser dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne. En effet, au terme du moratoire concernant la libre-circulation au sein des 10 nouveaux pays de l'UE, certains d'entre eux pourront y poursuivre leur vie professionnelle.



**En conclusion, il plairait à la Commission:**

- ◆ **Que le Conseil d'Etat, dans l'application de la résolution de cette problématique, tienne compte de l'ensemble des paramètres évoqués.**
- ◆ **Que le Conseil d'Etat s'engage, vis-à-vis des autorités fédérales notamment, à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour la faire respecter avec force et détermination.**
- ◆ **Qu'une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés soit mise sur pied, à l'endroit tant des employeurs que des travailleurs et des citoyens.**
- ◆ **Que le Conseil d'Etat, après avoir résolu cette problématique avec le Conseil fédéral, pourra appliquer et faire respecter de manière conséquente la politique et la législation fédérale en matière d'immigration.**

## ABRÉVIATIONS

HUG	Hôpitaux Universitaires Genevois
CEPP	Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques
SIT	Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs
ODR	Office fédéral des Réfugiés
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Umsco	Unité mobile de soins communautaires
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
LFSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
EMS	Etablissement médico-social
DFJP	Département fédéral de justice et police
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
OFE	Office fédéral des étrangers
OME	Office de la main d'œuvre étrangère
OCP	Office cantonal de la population
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SAM	Service de l'assurance maladie
SCAI	Service des classes d'accueil et d'insertion
DIP	Département de l'instruction publique
CSME	Conseil de surveillance du marché de l'emploi
ALCP	Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes
OLCP	Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec la Communauté européenne
Letr	Loi sur les étrangers
LSEE	Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers
OLE	Ordonnance limitant le nombre d'étrangers
RS	Recueil systématique
OCE	Office cantonal de l'emploi
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
ONU	Organisation des nations unies
Lamal	Loi fédérale sur l'assurance maladie
LF	Loi fédérale
UE	Union européenne
AELE	Association européenne de libre-échange



FSASD	Fondation des services d'aide et de soins à domicile
SRED	Service de la recherche en éducation
CTT	Contrat-type de travail
PG	Procureur général
OFAS	Office fédéral des assurances sociales



## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- «Illegal in der Schweiz, eine Übersicht zum Wissensstand», Denise Efionayi-Mäder, Sandro Cattacin, FSM Neuchâtel, Januar 2002.
- «Les migrants sans permis de séjour à Lausanne», rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne, Marcello Valli, Lausanne, mars 2003.
- «Compter les clandestins. Méthodes d'estimations de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population» Philippe Wanner, FSM, Neuchâtel, 2002.
- «Travail social et sans-papiers», Serge Ducrocq und Nadjy Quinay, Ecole supérieure de travail social, Institut d'études sociales, sous la direction de C. Bolzman, Genève, 2003.
- «Les enfants clandestins scolarisés face à notre système de santé : la situation dans le canton de Neuchâtel», Pierre Favre, Neuchâtel, 1997.
- «Les enfants de l'ombre : situation et scolarisation des enfants sans statut légal dans le canton de Vaud», Brigitte Sancho, La Passerelle, Lausanne, 1992.
- «L'école genevoise à la croisée des cultures et au carrefour des chemins : un regard historique porté sur l'évolution des politiques et processus d'accueil et d'intégration des élèves migrants allophones (1962-1997)», Nicolas Niggli, Mémoire de diplôme, Faculté des sciences économiques et sociales, département d'histoire économique et sociale, Université de Genève, Genève, 1999.
- «Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz», im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung, Christine Achermann, Denise Efionayi-Mäder, FSM, Neuchâtel, August 2003.
- «Les droits des sans-papiers», Tsantsa, 6: 148-153, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Nicolas Wisard, Neuchâtel, 2001.



- «La répression du travail clandestin à Genève, application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées», Milena Chimienti, Denise Efionayi-Mäder, FSM, Neuchâtel, 2003.
- «Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: eine explorative Studie», Isabel Bartal et Denise Hafter, im Auftrag von «Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen» mit finanzieller Unterstützung des eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann, Zürich, August 2000.
- «Travailleurs de l'ombre – demande de main d'oeuvre du domaine de l'asile en Suisse et ampleur du travail clandestin», Etienne Piguet et Stefano Losa, FSM, Neuchâtel, 2002.
- «Voies clandestines», Collectif vaudois de soutien aux Sans-papiers, Stefano Boroni, Jean-Michel Dolivo, Beatriz Rosende, Edition d'en bas, Lausanne, 2003.
- «Histoires de vie, histoires de papiers. Du droit à l'éducation au droit à la formation pour les jeunes sans-papiers», Laetitia Carreras et Christiane Perregaux, Edition d'en bas et CCSI, Lausanne et Genève, mai 2002.
- «Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité», Centre de contact Suisse-Immigrés, Genève, 2001.
- «Situation der Sans-Papiers in der Schweiz – Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001», EKA, Bern, 2001.
- «Papiere für Sans-Papiers, Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag», Bettina Zeuglin, Caritas – Verlag, Luzern, 2003.
- «Les sans-papiers, des victimes de la politique migratoire suisse ?», Tsantsa, 6 :127-129, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Jean Kunz, Neuchâtel, 2001.
- Konkrete Lösungen für «Papierlose», Diskussionsbeitrag von Travail.Suisse, Denis Torche, Bern, November 2001.
- «Contre la précarité; régularisons les sans-papiers», Bulletin d'information du Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, N°87, Genève, 2002.



- «Sans-Papiers und der Asylbereich», Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, Bern, November, 2001.
- «Pour mettre au jour l'économie de l'ombre», Régularisation collective des travailleuses et travailleurs «sans-papiers», les explications du SIT concernant ses dossiers déposés le 27 août 2003 au Conseil d'Etat, Genève, 2003.
- «Rapport sur une politique suisse en matière de migrations», Peter Arbenz, Berne, 1995.
- «Une nouvelle conception de la politique en matière de migration», Rapport de la Commission d'experts en migration, Par ordre du Conseil fédéral, Berne, août 1997.
- «Globalization, Migration and Exploitation : Irregular Migrants and Fundamenta Rights at Work», Patrick A. Taran, International Labour Office, Geneva, May 2003.
- «Le cadre juridique. Etude sur les compétences cantonales en matière d'immigration», Bernard Ziegler, Genève, décembre 1996.
- Statistiques UMSCO, Genève, 2003.
- «Rapport intermédiaire du groupe de travail «clandestins» au Conseil d'Etat», Lausanne, avril 2003.
- «Leben und arbeiten im Schatten. Die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens – und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz», Pierre-Alain Niklaus, Basel, April 2004.
- «Accès au soins des personnes en marge du système de santé Genève-Lausanne», Rapport d'évaluation, Médecins Sans Frontières, Genève, août-septembre 2002.
- «Rapport de la correspondance suisse», Claire de Coulon, Manuela Florez, Berne, Novembre 2002.
- «Emploi clandestin : quelles sanctions ? Evaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du grand Conseil.», Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Genève, avril 2003.
- «Rapport sur la migration illégale», DFJP, juin 2004.



- «Régularisons les «sans-papiers»», Collectif de soutien aux Sans-papiers du canton de Vaud, Lausanne, juin 2004.
- «Les sans-papiers en Suisse. Entre contradictions et conflits d'intérêts.», ODR, 2004.
- «Un recensement officieux pour une reconnaissance officielle», Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers, Gland, mai 2004.
- «The Combat against undeclared labour and against the employment of illegal immigrants in Europe», Steven Boelens, Social Inspection, National bureau on the combat against human trafficking, Belgium, 2001.
- «Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz», Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin, Neuchâtel, 2004.
- «Loi contre le travail au noir», Projet du Conseil fédéral, Berne, janvier 2002.
- ««Sans- papiers» : Quelle situation à Genève ?», Mémoire présenté dans le cadre du Certificat de formation continue en droits de l'Homme de l'Université de Genève, Pascale Byrne-Sutton, Genève, novembre 2003.
- «Rapport de la correspondante suisse», Claire de Coulon, Manuela Florez, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), Berne, novembre 2002.
- «Des solutions concrètes pour les «sans-papiers»», Contribution de la CSC au débat sur les «sans-papiers», Denis Torche, Berne, le 27 septembre 2001.
- «Combattre l'emploi illégal d'étrangers», OCDE, 2000.
- «Prävention irregulären Migration», FSM, Neuchâtel, 2004.
- «Effectif des personnes sans autorisation de séjour en Suisse». Etienne Piguet, Sandro Cattacin, Neuchâtel, 2001.
- «Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille», version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE, octobre 2004.