



Emploi clandestin: quelles sanctions?

Evaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.

Genève, le 30 avril 2003

L'essentiel en bref

1. Définition

Au sens de cette évaluation, le travail clandestin est l'activité professionnelle exercée par des ressortissants étrangers sans permis de séjour valable, donc sans permis de travail. L'emploi clandestin peut être partiellement déclaré (travail au gris) ou pas du tout (travail au noir).

2. Contexte

Les mesures cantonales de répression de l'emploi clandestin s'inscrivent dans un contexte où le rôle du canton est particulièrement restreint par la législation fédérale. La Confédération décide du nombre de permis de travail à disposition par secteur économique et impose une politique d'immigration restrictive. Le canton doit appliquer cette politique et la législation qui la soutient, même s'il peut négocier le nombre de permis et les cas humanitaires.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, la Suisse a orienté sa politique d'immigration en fonction d'un soutien à l'économie. L'accès au marché du travail pour les étrangers y est strictement réglementé par des contingents de permis. Aujourd'hui, la politique fédérale, qualifiée de "politique des deux cercles", privilégie avant tout les ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'AELE, alors que les travailleurs d'autres nationalités ne sont que très difficilement admis. De plus, les contingents de permis de travail sont réservés au personnel hautement qualifié et ne répondent que partiellement aux besoins des économies cantonales. Ainsi de nombreux emplois non qualifiés, pénibles ou à bas salaires ne sont pas alloués, ce qui incite à recourir aux employés clandestins.

Il y a donc une réelle tension entre les restrictions à l'immigration, une politique orientée vers les branches les plus performantes et donc vers les hautes qualifications (objectif de la politique fédérale) d'une part et d'autre part les besoins en main d'œuvre à basses qualifications ("l'intérêt économique" des secteurs et des régions). Le peu de permis attribués à ce type de main d'œuvre, ainsi que les bas salaires pratiqués, prédestinent ces emplois à une main d'œuvre "au noir" ou clandestine. Cette tension est déjà relevée en novembre 2000 par le Conseil d'Etat genevois dans sa réponse à la consultation sur la nouvelle loi sur les étrangers:

"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 conséquence un développement du travail au noir que la LEtr [projet de loi fédérale sur les étrangers] 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 d'un point de vue humain que du point de vue économique" (cf. annexe 9.5).

Devant ce dilemme entre la satisfaction des besoins de l'économie et les restrictions à l'immigration, **la législation fédérale donne la priorité à la répression du séjour illégal des étrangers, et non pas du travail effectué sans permis** : les sanctions sont plus fortes et la répression plus effective pour le premier que pour le second.

3. Priorités et limites

Très concrètement, c'est le séjour illégal et non le travail clandestin qui est la cible prioritaire de la répression. Cela a deux conséquences pour l'évaluation : 1) en pratique, les employés sont plus "visés" puisqu'ils sont les seuls à être en séjour illégal. Les employeurs ne sont qu'indirectement touchés. 2) Les agents de contrôle du séjour illégal des employés clandestins sont beaucoup plus nombreux: police, gardes-frontières, Office cantonal de la population (OCP) que ceux affectés au contrôle des employeurs: Office de la main d'œuvre étrangère (8 inspecteurs OME), police (rare).

Ainsi, 77% des employés clandestins interpellés le sont par la police (67% lors de contrôles de routine, plus 10% à la suite d'un délit ou accident), 13% par les douanes et seulement 5% d'entre eux sont identifiés par l'OME.

Cette réalité fait qu'une évaluation stricte de la répression du travail clandestin se heurte à des limites, car il est souvent difficile de distinguer dans les statistiques, les discours et les pratiques, ce qui relève du séjour ou de l'emploi clandestin.

4. Genève

Les autorités cantonales développent une orientation pragmatique et utilisent leur marge de manœuvre pour répondre tant aux besoins des secteurs à faible productivité ou en attente de restructuration, qu'aux obligations légales, et à des demandes d'humanisation de la politique migratoire. Cela se traduit notamment ainsi :

- Pas de politique générale, au sens où il n'y a pas d'objectifs politiques formulés à l'égard de cette question, ni de mesures conséquentes pour les réaliser.
- A tous les échelons, pas de directives précises aux fonctionnaires (même s'il existe des lignes générales d'action).
- Des organes d'intervention multiples et des compétences enchevêtrées (ex: entre police et OCP), chacun intervenant sur son "territoire" (l'OCP pour l'employé clandestin, l'OME pour l'employeur), sans systématique dans la communication, sans coopération réelle.

5. Faits et chiffres

En l'espace de trois ans (1999-2001), l'Office de la main d'œuvre étrangère (OME) a mené 1'882 enquêtes dans les entreprises genevoises, à la suite desquelles 1'304 employeurs ont été sanctionnés¹. L'Office fédéral des étrangers (OFE) a prononcé sur une période équivalente 888 interdictions d'entrées pour des cas transmis par le canton de Genève.

Sur cette base, 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée sur le territoire suisse ont été analysés. Cet échantillon a permis de retrouver des employés actuels et d'anciens employés clandestins sanctionnés et de les interroger soit dans leur pays d'origine, soit en Suisse. Ainsi 47 témoignages d'employés clandestins et 20 d'employeurs ont été recueillis.

L'enquête sur les dossiers d'interdictions d'entrée montre que les employés clandestins travaillent principalement dans le secteur de l'économie domestique (44%) et l'hôtellerie-restauration (17%). La majorité des employés clandestins sont des femmes (63%). Dans la

¹ Au 6 mars 2003, on dénombre 12'086 entreprises ayant un ou plusieurs salariés et qui ont une adresse à Genève. Cela représente environ 180'000 employés (source: OCIRT).

grande majorité des cas, les employés clandestins ont été découverts à la suite d'un contrôle de routine de la police (67%). Un quart (26%) de ces personnes interpellées recevront une amende. Dans 40% des cas (sur 396 dossiers), l'employeur n'est pas dénoncé par son employé. Lorsque l'employeur est dénoncé et que son nom est transmis à l'OME, la probabilité est grande qu'il échappe au contrôle puisque seulement 32% des employeurs identifiés se voient infliger une amende. De ceux-là il faut encore en déduire une partie (20%) qui ne paie pas l'amende. Finalement, sur le total des 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés d'un renvoi et d'une interdiction d'entrée qui ont été étudiés, seuls 15% des employeurs payeront une amende.

En moyenne, l'amende reçue par un employé clandestin est de 1'735 francs, tandis que celle reçue par un employeur est de 2'072 francs. Lorsqu'il est prononcé, le renvoi s'effectue soit par un départ "spontané" (cartes de sortie: 46%), soit accompagné de la police (refoulements par avion: 44%).

6. Inégalités

L'évaluation met en évidence des inégalités de traitement et de situations qui résultent de la législation et de ses fondements. On constate ainsi des inégalités :

- Entre employeurs et employés : les premiers ne sont punissables que pour le travail, les employés pour le travail et le séjour. Les employeurs sont seulement amendables, les employés sont amendables et expulsables. Les employeurs sont *de facto* soumis à un seul type de contrôleur (l'OME), les employés à plusieurs (police, OCP, gardes-frontières). Les amendes infligées aux employés clandestins et à leurs employeurs ne sont guères différentes, alors que les barèmes en vigueur le sont, etc.
- Entre employeurs : les employeurs majoritaires (économie domestique) ne sont pas ou peu contrôlés. En effet ils peuvent être contrôlés après dénonciation par leur employé lors de l'interpellation, mais ceux-ci ne les dénoncent pas dans la majorité des cas. Les grandes entreprises sont plus difficiles à contrôler à l'improviste (taille, locaux, services de sécurité) que les petites. Des secteurs semblent épargnés (banques, assurances, grands magasins), notamment parce que leurs clandestins sont moins « visibles » (ressortissants de l'Union européenne). L'employeur pourra être contrôlé dans son établissement (sauf pour l'économie domestique), avec ou sans préavis, ou à l'OME, sur rendez-vous.
- Entre employés : étant donné l'absence de directives précises, la marge d'appréciation des fonctionnaires est grande (voir le "travail d'initiative" des policiers, qui procèdent aux trois quarts des interpellations). En effet, le même employé clandestin, selon qu'il est confronté à tel ou tel policier, inspecteur de l'OME ou fonctionnaire de l'OCP, peut être soit renvoyé immédiatement, soit "remis sur le trottoir" avec une carte de sortie, il sera sanctionné par une interdiction d'entrée sur le territoire ou pas, etc. Par ailleurs, le risque de se faire prendre est aléatoire. La probabilité d'être interpellé et sanctionné augmente toutefois en fonction de certains paramètres: nationalité (ressortissants de l'Union européenne ou non), couleur de peau, travail impliquant des déplacements (économie domestique), refoulement possible ou non selon le pays d'origine, etc.
- Aucune démarche systématique n'est entreprise par les autorités pour récupérer les cotisations sociales et les impôts non versés par les employeurs.

Sur la base de ces constats, notre commission propose au Conseil d'Etat sept recommandations qui visent trois objectifs: 1) garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement pour tous les acteurs, 2) obtenir une vision globale et documentée de la situation et 3) soutenir des mesures de prévention.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Méthodologie	6
2.1 Groupes de travail et collaborations	7
2.2 Limites de l'évaluation	8
3. La politique cantonale de répression de l'emploi clandestin	9
3.1 Contexte	9
3.2 Influence sur la politique générale	9
3.3 Principales modifications générées par les bilatérales	10
3.4 Marge de manœuvre	10
3.5 La répression : pas une priorité	11
3.6 Les sanctions prévues	11
4. La mise en œuvre	14
4.1 Les services chargés du contrôle et de la répression	14
4.2 Procédures en cas de sanctions	19
4.3 Autres intervenants	21
4.4 Autres services concernés	23
5. L'impact pour l'employé clandestin	24
5.1 Renvois	25
5.2 Interdiction d'entrée	27
5.3 Amende	27
5.4 Récidives	29
5.5 Détention	30
5.6 Conséquences des sanctions	30
6. L'impact pour l'employeur	36
6.1 Les employeurs sanctionnés par l'OME	36
6.2 Les employeurs sanctionnés à la suite de l'interpellation d'un employé clandestin	37
6.3 Récidives	39
6.4 Conséquences des sanctions	40
6.5 Le point de vue des employeurs interrogés	41
7. Conclusions	44
8. Recommandations	48
9. Annexes	51
9.1 Les personnes interrogées	51
9.2 Le Groupe d'accompagnement	52
9.3 Motion M 1403	53
9.4 Législations applicables	54
9.5 Lettre du Conseil d'Etat du 15 novembre 2000	55
10. Bibliographie	60

Annexes séparées

1) Chimienti, Milena, Efonayi-Mäder, Denise (2003) Evaluation de l'application des mesures de répression du travail clandestin: rapport concernant les modules 2 et 3, mandat de la CEPP. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

2) Evaluanda (2002) Evaluation de l'application des mesures de répression du travail clandestin: synthèse des 20 entretiens réalisés avec des employeurs, sur mandat de la CEPP. Genève.

Ces annexes peuvent être obtenues auprès du secrétariat de la commission: Tél. +41 22 327 55 16, ou par courrier électronique: cepp@etat.ge.ch

Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
BEAD	Brigade des enquêtes administratives (police judiciaire)
CCC	Commission de contrôle des chantiers du bâtiment (statut privé, paritaire)
CCT	Convention collective de travail
CCG	Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CGFR	Corps des gardes-frontière
CPG	Commission paritaire genevoise du bâtiment
CSME	Conseil de surveillance du marché de l'emploi
CTT	Contrat-type de travail
DASS	Département de l'action sociale et santé
DEEE	Département de l'économie, emploi et affaires extérieures
DIP	Département de l'instruction publique
DJPS	Département de justice, police et sécurité
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population auprès de l'Université de Neuchâtel
LEtr	Projet de loi fédérale sur les étrangers
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
OCE	Office cantonal de l'emploi (DEEE)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCP	Office cantonal de la population (DJPS)
OFE	Office fédéral des étrangers
OFS	Office fédéral de la statistique
OME	Office de la main d'œuvre étrangère (DEEE)
OLE	Ordonnance d'application de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers
UE	Union européenne

1. Introduction

1.1 Origine de la démarche

Le 6 avril 2001, la motion M 1403 (en annexe, p.53) fait le constat que la **politique cantonale de répression du travail clandestin** n'est pas connue du Parlement, et que les questions des députés ne permettent pas, vu le partage des compétences, de clarifier les conséquences pour les employeurs. Elle relève également une inégalité entre employés clandestins, les uns travaillant dans des secteurs "structurés au plan syndical", les autres étant "isolés ou hors influence syndicale". Cette motion demande à la Commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil "d'établir la teneur de cette politique [de répression du travail clandestin] et de proposer, le cas échéant, au Grand Conseil, toute adaptation utile de la pratique en cours".

La CCG a décidé de réaliser une évaluation de l'impact des sanctions sur les intérêts des travailleurs et des employeurs, de la coordination entre les différentes autorités, et de la pratique des autorités de recours dans le domaine de l'emploi clandestin. Elle a confié cette évaluation à la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), après avoir accepté son étude de faisabilité du 28 septembre 2001 qui fixe les questions, les méthodes, ainsi que le déroulement de l'évaluation.

Cinq questions principales ont été retenues:

- Q.1 Comment les acteurs concernés coordonnent-ils leur action pour identifier les employeurs et les employés clandestins ?**
- Q.2 Comment les autorités assurent-elles une égalité de traitement lorsqu'elles sanctionnent les clandestins et les employeurs (sanction pénale ou administrative)?**
- Q.3 Quels sont les flux d'information entre les acteurs chargés de la répression et les assurances sociales impliquées et le fisc?**
- Q.4 Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employés clandestins?**
- Q.5 Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employeurs?**

Ce thème s'inscrit dans le cadre de récents débats concernant le travail clandestin à Genève, notamment en relation avec les renvois, les effets des accords bilatéraux et la proposition de régulariser la situation des sans-papiers². La répression du travail clandestin poursuit deux objectifs sous-jacents si on analyse le droit fédéral:

² Voir notamment SIT (2002), Contre la précarité: régularisons les sans-papiers, Bulletin d'information du syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs, avril 2002, no 87, Genève. Ainsi que les motions M 1432 et M 1434.

1. La limitation de la présence d'étrangers sans statuts réguliers exerçant ou non une activité ("surpopulation étrangère").
2. La maîtrise par les pouvoirs publics de l'accès au marché du travail (protection du marché national).

Pour des raisons historiques, le droit fédéral donne la priorité au premier objectif (Heller 1999). Il considère en effet le séjour clandestin comme un délit plus grave que le seul exercice d'une activité sans autorisation. En d'autres termes, les sans-papiers découverts sont en premier lieu sanctionnés pour leur présence illégale et non pas en raison de l'exercice d'une activité sans autorisation. Cette dernière ne saurait d'ailleurs constituer un motif d'éloignement du territoire pour une personne au bénéfice d'un droit de séjour (touriste, résidant à l'année nécessitant une autorisation de travail).

1.2 Le contexte de l'emploi clandestin

L'emploi clandestin se situe à la croisée de plusieurs politiques qui reflètent des enjeux multiples, aussi bien économiques que politiques et sociaux. Il est régi par plusieurs législations dont les objectifs, définis pour répondre à des problèmes différents, ne coïncident pas forcément: mesures de soutien à l'économie, limitation des flux migratoires, lutte contre l'immigration illégale, lutte contre le travail au noir (à ne pas confondre avec le travail clandestin, cf. 1.3, p.3).

Dès la fin de la seconde guerre mondiale, la Suisse a pratiqué, notamment via les permis saisonniers et les contingents, une politique migratoire visant à la régulation du marché du travail par le principe de la rotation. Il s'agit avant tout de répondre aux besoins de l'économie, tout en évitant qu'un trop grand nombre d'étrangers ne s'installent définitivement sur le territoire.

Les contingents sont définis par les autorités fédérales, puis gérés par les autorités cantonales. Le problème souvent invoqué par les autorités cantonales est que ces contingents ne sont pas adaptés aux besoins régionaux de main d'œuvre. Ils sont alors négociés avec les autorités fédérales.

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'Union européenne en juin 2002 a considérablement modifié la politique migratoire. Désormais, les ressortissants européens et de l'AELE ont une perspective de régularisation à terme (2007), bien que le nombre de permis soit contingenté les cinq premières années³. Ainsi, de nombreux travailleurs ont pu obtenir un statut régulier, mais ce faisant, une politique "des deux cercles" s'est instaurée: accès possible pour les ressortissants européens, accès difficile pour les autres⁴.

³ Selon l'art.10 de l'Accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999. Dispositions transitoires pendant les 5 premières années dès l'entrée en vigueur: 15'000 titres de séjour par an d'une durée égale ou supérieure à une année, 115'500 par an d'une durée supérieure à 4 mois et inférieure à une année. Pour Genève, cela représente 748 autorisations à l'année et 3'000 autorisations de courte durée. Ces chiffres sont indicatifs car ces contingents sont négociés en fonction des besoins des cantons.

⁴ Les nombres maximums d'autorisations à l'année et de courte durée sont révisés périodiquement par le Conseil fédéral. Pour la période allant du 1^{er} novembre 2002 au 31 octobre 2003, ils ont été doublés par rapport à la période précédente. Ainsi le nombre total d'autorisations à l'année (livret B) est de 4'000, dont 2'000 pour les cantons (124 pour Genève) et 2'000 pour la Confédération (pour rétablir l'équilibre entre les cantons). Appendices 1&2 de l'OLE (823.21), état au 24 décembre 2002. Dans la pratique, Genève en obtiendrait approximativement 500 par année selon l'OME.

Pour les employés qui ne sont pas en possession d'un permis de séjour et de travail, c'est une législation fédérale qui s'applique: la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Cette loi dicte avant tout les conditions-cadre régissant le séjour des étrangers sur le territoire suisse, et incidemment le travail (puisque'il faut un titre de séjour pour obtenir un permis de travail). Elle impose que toute personne en situation illégale soit renvoyée. Son application est confiée aux autorités cantonales, qui disposent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les modalités du renvoi et les sanctions (amende, durée de l'interdiction d'entrée), la loi ne fixant qu'une limite supérieure au montant des amendes. Les autorités cantonales peuvent, si les conditions requises le permettent, proposer à l'autorité fédérale de régulariser des travailleurs clandestins.

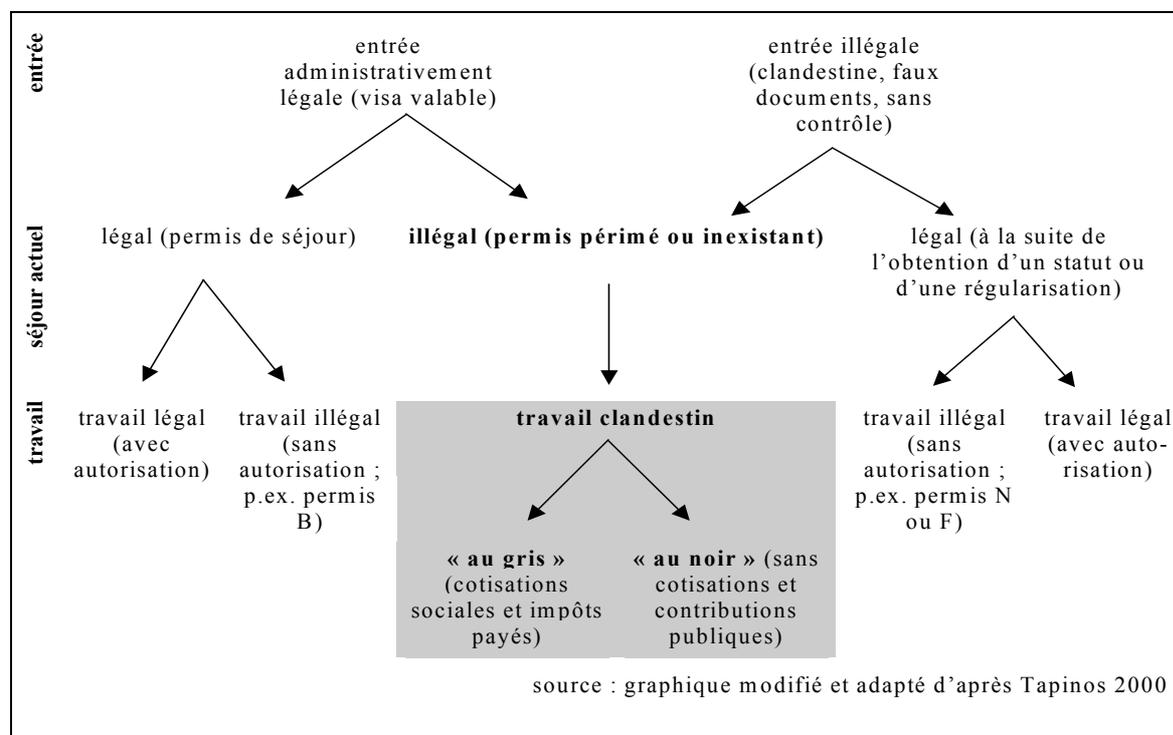
Les conséquences sociales de cette politique fédérale (précarité, inégalité, absence de droits) ont été combattues de longue date en Suisse (Initiative "Etre solidaire" lancée en 1973) et en particulier à Genève (voir à ce propos la lettre du Conseil d'Etat adressée le 15 novembre 2000 au Conseil Fédéral, en annexe). Dans ce canton, la population s'est mobilisée, de même que les partenaires sociaux et les autorités cantonales, pour mettre en place un système qui prenne en compte le respect de certains droits fondamentaux comme la prévoyance sociale, l'assurance maladie, et la scolarisation des enfants. Il résulte que les législations en la matière ne font plus de différence entre travailleurs avec ou sans statuts réguliers. Tout travailleur a l'obligation de cotiser à l'AVS et de payer des impôts (prélevés à la source pour les étrangers, via l'employeur). Tout travailleur peut cotiser et bénéficier des prestations de l'assurance maladie, quel que soit son statut légal, et envoyer ses enfants à l'école. Parallèlement, tout employeur a l'obligation de payer les charges sociales et fiscales de tout travailleur.

1.3 Définition du travail clandestin

Au sens de cette évaluation, le travail clandestin est l'activité professionnelle exercée par des ressortissants étrangers sans permis de séjour valable et par voie de conséquence sans permis de travail.

La Figure 1 présente les différents parcours possibles des personnes étrangères travaillant en Suisse ; les personnes inactives ne sont pas représentées dans ce graphique.

Figure 1: Différents cas de figure de travail des étrangers en Suisse



L'emploi clandestin comporte deux catégories: celui qui est partiellement déclaré (travail au gris) et celui qui ne l'est pas (travail au noir). Ces deux catégories de travailleurs représentent une population nettement moins nombreuse⁵ que l'ensemble de la catégorie de travailleurs dits "au noir", qui inclut également les personnes en règle du point de vue de leur situation de séjour ou de travail. Ainsi un travailleur ou un employeur, suisse ou en possession d'un permis valable, peut soustraire tout ou partie de ses activités professionnelles au contrôle étatique dans le but de diminuer ses frais. Un travailleur clandestin peut faire le même calcul, mais son statut de "sans papiers" complique encore les choses, puisque sa présence sur le territoire est en principe interdite. Si l'employeur a la possibilité de déclarer l'activité de l'employé clandestin, celui-ci peut craindre de se voir repéré à l'occasion de ces démarches, et renvoyé de Suisse.

Dans ce contexte, une perception claire des enjeux autour du travail clandestin se complique précisément parce que le débat public évoque régulièrement des arguments qui ont en réalité trait au problème du travail "au noir" au sens plus large.

Une autre confusion fréquente concerne les différentes étapes (Figure 1) des trajectoires des migrants en situation irrégulière, qui peuvent être entrés en Suisse légalement⁶ (fron-

⁵ Une étude du Fonds national de recherche scientifique (FNRS) estime qu'environ un tiers des activités non déclarées en Suisse est effectué par des personnes de nationalité étrangère, qu'elles soient au bénéfice d'un permis de travail ou non (Weck-Hannemann 1986:57 ss).

⁶ Y compris les touristes qui, par définition, ne disposent pas d'un permis de séjour et n'ont donc pas le droit de travailler.

tière) ou illégalement, avoir séjourné de manière légale (visa ou permis⁷) ou non avant de se retrouver en situation clandestine (visa ou permis périmé).

En revanche, le cas des migrants au bénéfice d'une autorisation de séjour en Suisse – même provisoire – et qui exercent une activité lucrative sans avoir obtenu préalablement une autorisation de travail (requérants d'asile, personnes au bénéfice d'un permis B ou de courte durée⁸) ne seront pas étudiés.

1.4 L'objet de l'évaluation

L'objet de l'évaluation est la répression de l'emploi clandestin, abordée sous l'angle des sanctions prises à l'égard des employeurs et des employés clandestins. C'est pourquoi les recherches de données et l'évaluation se sont concentrées sur un aspect particulier d'un ensemble d'activités réunies par la problématique de l'emploi clandestin. Cette évaluation n'aborde pas d'autres aspects tout aussi importants, comme la recherche de solutions au cas par cas par les parties prenantes, avant que les autorités ne prennent finalement des sanctions.

C'est donc un regard partiel, concentré sur la fin d'un processus, qui ne se prononce en aucune façon sur l'ensemble des activités menées dans le cadre de l'emploi clandestin (cas humanitaires, cas de rigueur, régularisations, négociations salariales, conventions collectives, négociations tripartites, négociations avec la Confédération, etc.), mais uniquement sur la partie isolée de la sanction.

Un tableau plus exhaustif de cette problématique pourrait être fait si le volet des régularisations était explicité par une étude complémentaire.

⁷ Titres de séjours ordinaires: Livret B (autorisation de séjour valable 1 an); Livret C (autorisation d'établissement obtenue après 10 ans de séjour; Livret G (autorisation frontalière); Livret L (autorisations de courte durée); Livret B "étudiants" (sans activité lucrative). Titres de séjour relevant de la législation sur l'asile: Livret F (admissions provisoires, accès au marché du travail); Livret N (requérants d'asile, accès au marché du travail après 6 mois); Livret S (personnes à protéger).

⁸ A l'exception des bénéficiaires de permis d'établissement (C), les ressortissants étrangers ont en principe besoin d'une autorisation de travail.

2. Méthodologie

Pour réaliser cette évaluation, nous avons eu recours à cinq sources d'informations:

1. Des entretiens avec des **employés clandestins renvoyés** de Suisse:

<i>Objectifs</i>	Connaître les motivations et les conditions de vie des travailleurs clandestins, le mode de recrutement, le comportement en cas de sanction. Apprécier l'égalité de traitement au niveau des sanctions infligées. Identifier les conséquences sociales et psychologiques des sanctions infligées. Mettre en relation la situation de l'employé clandestin avec celle de son employeur.
<i>Moyens</i>	Recherche de 50 personnes dans trois pays d'origine ⁹ . Critère de sélection: les deux nationalités les plus fréquemment observées dans l'échantillon de 396 dossiers OCP: Equateur et Colombie, et la nationalité européenne la plus représentée: Portugal. Entretiens approfondis avec 47 clandestins (les entretiens à l'étranger ont été réalisés en collaboration avec des instituts universitaires sur place).

2. Des entretiens avec des **employeurs sanctionnés**:

<i>Objectifs</i>	Connaître les motivations, les besoins et contraintes des employeurs, le mode de recrutement et le comportement en cas de sanction. Apprécier l'égalité de traitement au niveau des sanctions infligées. Identifier les conséquences des sanctions infligées. Mettre en relation la situation de l'employeur avec celle de son employé clandestin.
<i>Moyens</i>	Recherche des dossiers OME relatifs aux employeurs des 396 clandestins de l'échantillon (cf. pt.3 ci-dessous) : sur les 239 mentionnés dans les dossiers OCP, 76 ont été retrouvés à l'OME avec l'appui des responsables. Sélection de 130 employeurs (sur 239) et envoi d'un courrier proposant un entretien. Critère de choix: selon les nationalités des employés retenues au pt.1, en ajoutant le Brésil et les Philippines pour augmenter l'effectif. Réponses positives: 36 après relance écrite et téléphonique. Sélection et interviews de 20 employeurs (8 ayant employé une des 47 personnes interviewées au pt.1) sur 27 personnes contactées. Critère de choix: répartition équilibrée des différents secteurs économiques.

3. Une analyse des **données administratives** :

<i>Objectifs</i>	Recherche d'adresses et de données sur les situations personnelles des employeurs et employés clandestins, ainsi que sur les sanctions infligées Quantifier le volume des sanctions infligées, le paiement des amendes, les cas de récidives
<i>Moyens</i>	Echantillon de dossiers de l'OCP: sélection de 396 dossiers (sur 888) d'employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée entre juillet 1999 et juin

⁹ La localisation des clandestins en Suisse ou à l'étranger a constitué une des difficultés majeures de l'évaluation. Des moyens importants ont été mobilisés à cet effet.

2001, complétés par les données disponibles au Service des contraventions.
 Analyse statistique de ces dossiers (sanctions infligées, communication à d'autres entités, etc.)
 Analyse des données communiquées par l'OME sur les 1'882 enquêtes réalisées et les 1'304 employeurs sanctionnés, également complétés par les données disponibles au Service des contraventions.

4. Des entretiens avec les **parties prenantes** (fonctionnaires, partenaires sociaux, associations):

<i>Objectifs</i>	Etablir le mode d'identification des clandestins, Comprendre le mode de collaboration entre les acteurs, Etablir le mode de calcul de la sanction.
<i>Moyens</i>	25 entretiens auprès de 35 acteurs centraux (cf. liste en annexe 9.1): - 6 hauts fonctionnaires et magistrats, - 20 acteurs directs du contrôle et de la répression (policiers, inspecteurs, enquêteurs, douaniers, taxateurs), - 9 acteurs sociaux (représentants du patronat, des syndicats et d'associations).

5. Des entretiens avec les **assurances sociales et le fisc**:

<i>Objectifs</i>	Etablir les flux d'information entre ces acteurs, Etablir les limites liées à la protection des données, Etablir le mode d'établissement des sanctions liées à l'absence de paiement des primes obligatoires ou de l'impôt.
<i>Moyens</i>	Entretiens avec les assureurs, Utilisation des travaux de la Commission du bâtiment "lutte contre le travail au noir" qui a auditionné des représentants des Caisses de compensation AVS-AI, de la CNA, des caisses d'allocations familiales, de l'Administration fiscale cantonale, Triangulation des résultats provenant des trois autres sources d'informations.

2.1 Groupes de travail et collaborations

Le projet a été pris en charge par le groupe "répression du travail clandestin" composé de M. Sandro Cattacin (responsable), Mme Gabriella Bardin Arigoni et MM Jean-Marc Denernaud, Pierre Schmid et Yves Fricker. Ce groupe a été soutenu par M. Emmanuel Sangra (ancien secrétaire permanent de la commission), puis par M. Christophe Kellerhals (actuel secrétaire permanent). Ce groupe ainsi que la commission saluent la mémoire de feu le professeur Yves Fricker, décédé peu avant la fin de ce travail et dont la contribution a été fort appréciée.

Les points 1 à 3 ont été confiés au Forum suisse pour l'étude des migrations (Mmes Denise Efionayi, Milena Chimienti et Romaine Farquet), qui a été assisté par le bureau Evaluanda (M. Marc Mangué) pour le point 2. Le rapport du FSM, en **annexe séparée**, présente de manière détaillée les résultats ainsi que la méthode et l'échantillonnage appliqués. Il peut être obtenu auprès du secrétariat de la CEPP.

Vu la complexité et les enjeux politiques du thème, la CEPP a sollicité l'avis d'un groupe d'accompagnement, constitué des principaux acteurs du domaine évalué (parties prenantes), qui s'est réuni à quatre reprises durant l'évaluation (voir liste des membres du groupe: annexe 9.2). Le rôle essentiellement consultatif de ce groupe d'accompagnement a notamment permis de relever les enjeux relatifs au thème, de confronter les premiers résultats et analyses de l'évaluation aux expériences des participants et de préciser les procédures et pratiques en vigueur. Précisons qu'aucune responsabilité concernant l'évaluation (objectifs, méthode, résultats) n'a été confiée à ce groupe. Le contenu de ce rapport ainsi que ses recommandations n'engagent donc que la CEPP.

Le rapport a été également soumis aux administrations et acteurs concernés pour une vérification de l'exactitude des faits et des chiffres présentés.

2.2 Limites de l'évaluation

L'échantillon

Pour des raisons techniques (classement par nom à l'OCP), l'échantillon d'employés clandestins et de leurs employeurs a dû être constitué à partir des interdictions d'entrées envoyées par l'OFE. Or un certain nombre de dossiers de l'OCP ne sont pas transmis à l'OFE (cf. 3.6.2 et 3.6.3): ainsi les cas non sanctionnés ou en voie de régularisation n'ont pas été examinés, ce qui pourrait constituer un biais de sélection de notre échantillon. Toutefois, les résultats d'enquêtes similaires¹⁰ à Genève semblent confirmer les résultats en provenance de cet échantillon, ce qui tend à limiter l'impact de cet éventuel biais.

L'évaluation ne porte pas sur les employés au bénéfice d'un titre de séjour (résidents, requérants d'asile), mais effectuant une activité lucrative non déclarée (travail au noir).

La période analysée

Les dossiers sélectionnés à l'OCP portent sur la période 1999-2001, donc avant l'entrée en vigueur (1.6.02) des accord bilatéraux sur la libre circulation des personnes. Les observations effectuées pour les ressortissants européens ont dès lors une utilité historique, mais ne décrivent plus une réalité actuelle, puisque les travailleurs européens, bien que contingentés pendant les 5 premières années, ont en principe accès au marché du travail suisse. Les ressortissants de l'Union européenne présents sur le territoire à ce moment ont fait l'objet d'un moratoire en vue de leur régularisation.

¹⁰ Syndicat SIT (2003), Piguet et al. (2002), Wolf & Sanchez-Valero (UMSCO, à paraître).

3. La politique cantonale de répression de l'emploi clandestin

Une série d'entretiens avec les principaux acteurs de la mise en œuvre de cette politique ont été réalisés afin d'établir les contours et les grandes lignes de la politique cantonale. Presque tous les principaux acteurs rencontrés, y compris les responsables étatiques (hauts fonctionnaires et magistrats), ont pris soin d'introduire, d'assortir ou de conclure leurs propos par une mise en perspective de la problématique de l'emploi clandestin dans un contexte plus vaste que les pratiques genevoises, faisant référence à la législation fédérale en vigueur et à la politique menée par le Conseil fédéral.

3.1 Contexte

Pour ces interlocuteurs, la question du travail clandestin ne peut pas être traitée sans tenir compte :

- De l'existence des **inégalités entre pays pauvres et pays riches et des flux migratoires** qu'elles engendrent, phénomènes qui excèdent largement et relativisent fortement les capacités d'action de la Suisse.
- De la **politique fédérale d'immigration**. Avec sa politique des deux cercles (UE / non UE) et de contingentement, la Confédération interdit d'engager légalement la main d'œuvre non qualifiée extra-européenne qui manque au marché du travail genevois. Par cette politique, l'Etat fédéral contribue à "fabriquer des clandestins". Plus particulièrement, l'exclusion des "pays traditionnels de recrutement" comme la Turquie en 1979, puis l'ex-Yougoslavie en 1990, la fin du statut de saisonniers, etc., sont désignées par beaucoup d'acteurs comme des "incitations au travail clandestin".
- De l'inadéquation entre **besoins de l'économie et marché du travail local**. L'économie a besoin de main d'œuvre non qualifiée (EMS, ménage, garde d'enfants, soins, assistance aux personnes âgées par exemple), emplois qui n'intéressent ni les résidents autorisés, ni les demandeurs d'emplois.

A ce contexte s'ajoute le dilemme entre une loi qui condamne le travail clandestin et d'autres lois qui visent à garantir à tout travailleur, y compris ceux sans statuts, le droit à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et l'obligation de payer des impôts.

3.2 Influence sur la politique générale

Cette mise en perspective est largement partagée par la plupart des acteurs sociaux à Genève: patronat, syndicats, milieu associatif. Dans cette optique, bien que la marge de manœuvre cantonale soit limitée du point de vue juridique, la législation fédérale peut être interprétée par le canton. Dès lors, une orientation générale et consensuelle se dégage pour traiter la question du travail clandestin, qui s'appuie sur deux principes et une pratique:

- le discernement: le fait d'être clandestin n'est pas un crime, mais seulement un délit;

- l'opportunité: ce qui prime, ce n'est pas de suivre à la lettre les dispositions légales, mais d'apprécier leur application;
- le tripartisme: en matière de travail clandestin, la concertation entre l'Etat, le patronat et les syndicats est de règle dans certaines branches.

L'application de ces principes permet de trouver des solutions pragmatiques, "sans diaboliser ni sanctifier les sans papiers". D'ailleurs, à la question de savoir si le canton de Genève est plutôt permissif ou répressif en matière de travail clandestin, la plupart des personnes interrogées répondent qu'il est "réaliste".

3.3 Principales modifications générées par les bilatérales

L'accord conclu entre la Suisse et l'Union européenne est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accès au marché du travail helvétique demeure limité durant une période transitoire de cinq ans, cependant ces restrictions seront graduellement levées.

Après leur admission, les citoyens de l'UE bénéficient des mêmes conditions de vie et de travail que les Suisses. Les salariés et les indépendants ont - sous réserve de la réglementation durant la période transitoire (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes, OLCP) - un droit d'entrée, de séjour et d'accès à une activité lucrative dépendante ou indépendante en Suisse. Les citoyens de l'UE, titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, ne sont plus tenus de quitter la Suisse à l'échéance de leur autorisation mais pourront rechercher un autre emploi sans interrompre leur séjour.

Les citoyens de l'UE qui séjournent en Suisse au moment de l'entrée en vigueur de l'accord, ont droit à la prolongation ou au renouvellement de leur autorisation. Ils peuvent tout de suite faire valoir les droits prévus dans l'accord. Le statut de saisonnier a été aboli parallèlement à l'entrée en vigueur de l'accord. Par conséquent, les saisonniers et les titulaires d'une autorisation de courte durée ne sont plus tenus de quitter la Suisse à l'échéance de leur autorisation.

Le statut des ressortissants des Etats tiers est régi par l'OLE. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) révisée est entrée également en vigueur le 1^{er} juin 2002. Les dispositions de cette ordonnance continuent d'être applicables aux ressortissants des Etats tiers; le statut juridique de ces derniers demeure inchangé. Pour Genève, 124 permis annuels sont disponibles en 2003, sur 4'000 au total pour la Suisse. Mais le canton négocie régulièrement ce chiffre à la hausse, en demandant à la Confédération de puiser dans son contingent (2'000).

Les données empiriques de l'évaluation ont été relevées dans la période précédant l'entrée en vigueur de ces accords bilatéraux. Ils ne prennent donc pas en considération les modifications de situations d'une partie des ressortissants de l'UE.

3.4 Marge de manœuvre

D'un point de vue général, plusieurs interlocuteurs font remarquer que les sanctions prévues par la LSEE sont des **maxima** et que "dans les cas de peu de gravité" les peines peuvent être réduites ou supprimées. Le canton est donc légitimé à établir des barèmes et des

pratiques qui lui paraissent adaptés et à interpréter les situations selon les principes de discernement et d'opportunité.

Il ressort de l'ensemble des entretiens effectués que les principaux services concernés (OCP, Police, OME) donnent peu ou pas de directives à leurs agents. Dans le cadre de la législation en vigueur, leur marge d'initiative et d'appréciation est donc importante.

Cette liberté d'appréciation et d'action laissée aux fonctionnaires est certainement ce qui explique la "pratique nuancée" en vigueur à Genève et admise par la majorité de nos interlocuteurs. Mais elle est aussi source d'inégalités de traitement.

3.5 La répression : pas une priorité

La conséquence concrète de ce contexte général est que l'ensemble des acteurs cantonaux chargés de contrôler le travail clandestin ne fait pas de la répression une priorité. Autrement dit la volonté de régulation prime sur la répression, sauf à l'égard des infractions les plus graves.

3.6 Les sanctions prévues

3.6.1 Les sanctions prévues envers les employés clandestins

La quasi-totalité des dispositions juridiques régissant ce domaine relèvent de la seule compétence fédérale : la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et son ordonnance d'application (OLE). Plus précisément, c'est à l'application de l'article 23 de la LSEE que sont tenus tous les acteurs du contrôle et de la répression du séjour et du travail clandestin en Suisse. Au plan cantonal, il existe une loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (F 2 10).

La loi fédérale prévoit une amende pour une personne qui travaille sans statut. Mais c'est surtout sa présence sur le territoire qui entraîne des sanctions, beaucoup plus graves celles-ci.

Tableau 1: Sanctions à l'égard des employés clandestins

Amende "travail"	Jusqu'à Fr. 2'000.- (art 23 al.6 LSEE).
Amende "séjour"	Jusqu'à Fr. 10'000.- (art 23 al.1 LSEE)
Renvoi	Refoulement immédiat ou délai de départ (art.12 al.1&3 LSEE)
Interdiction d'entrée	Les autorités fédérales peuvent prononcer une interdiction d'entrée (jusqu'à trois ans, art. 13 al.1 LSEE).
Détention	Emprisonnement jusqu'à six mois (art.13 litt.a&b LSEE).

3.6.2 Les cas non sanctionnés

L'exécution des renvois peut être paralysée pour des motifs juridiques (art. 14a 2-3 LSEE): lorsque le refoulement se heurte à des engagements internationaux de la Suisse ou paraît non raisonnablement exigible ou pour des motifs pratiques (lorsque aucun Etat n'accepte l'étranger, notamment faute d'indications sûres sur l'identité de l'intéressé, ou que le pays

d'origine est en guerre). Les étrangers "inexpulsables" doivent être mis au bénéfice d'une admission provisoire.

3.6.3 Les cas régularisés

Que ce soit pour des requérants d'asile ou des employés clandestins, il est possible de renoncer à un refoulement pour des raisons humanitaires.

L'OCP peut renoncer à proposer une interdiction d'entrée à l'OFE dans les conditions suivantes :

- Si le canton désire soutenir une régularisation, notamment pour les cas de rigueur, ce qui implique que plusieurs critères relativement stricts soient réunis (durée de séjour minimale, indépendance financière, etc.) ou si les autorités cantonales octroient des délais assez importants pour qu'une procédure pénale (envers l'employeur) puisse suivre son cours ;
- Si le canton décide de prélever une unité sur le contingent de travailleurs étrangers (quota cantonal de permis B). Pour une personne, qui n'est pas ressortissante de l'UE/AELE, l'obtention d'un tel statut n'est envisageable que si elle est hautement qualifiée (au bénéfice d'une spécialisation professionnelle reconnue) ;
- Si le canton dispose d'un autre moyen de régularisation par le biais du statut de court séjour (ou saisonnier dans le passé) ; ceci ne s'applique qu'aux ressortissants de l'UE/AELE.

Les deux premiers cas de figure concernent un nombre très limité de personnes¹¹, alors que le troisième peut être plus conséquent puisqu'en 2001, environ 1'400 ressortissants de l'UE ont été régularisés.

3.6.4 Les sanctions prévues envers les employeurs

Les sanctions indiquées pour "celui qui, intentionnellement, aura occupé des étrangers non autorisés à travailler en Suisse" (art.23 LSEE) consistent, pour chaque employé clandestin, en:

Tableau 2 : Sanctions à l'égard des employeurs

Amende	Jusqu'à 5'000 francs. Jusqu'à 3'000 francs pour les cas de négligence. Dans "les cas de très peu de gravité, il peut être fait abstraction de toute peine. (...) Lorsque l'auteur a agi par cupidité, le juge peut infliger des amendes d'un montant supérieur à ces maximums" (art.23 LSEE).
Emprisonnement / Arrêts	Jusqu'à 6 mois en cas de récidive dans les 5 années qui suivent le jugement exécutoire (art.23 LSEE).
Remboursement des frais de refoulement	L'employeur doit prendre en charge les frais d'assistance et de rapatriement (art.55, al.3 OLE).
Refus de permis de travail	En cas de récidive, les demandes de permis ne sont plus acceptées (art.55, al.1 OLE).

¹¹ Pour donner un ordre de grandeur, relevons que suite à la publication de la circulaire fédérale de décembre 2001, prévoyant un allègement des critères de régularisation en cas de rigueur, le canton de Genève a transmis au total 58 dossiers (pour 184 personnes sans statut de séjour) pour régularisations entre le 1.1.02 et le 31.10.02. (source : OFE).

Remboursement des cotisations, amendes, exclusion de marchés publics, emprisonnements, etc.	Autres infractions aux dispositions régissant les assurances sociales, les impôts, les réglementations du travail.
---	--

L'employeur s'expose également à des mesures prévues par les conventions collectives, comme les amendes infligées par les commissions paritaires du bâtiment pour le travail au noir, allant de 500 francs à 10'000 francs par employé ou à des mesures administratives comme le rattrapage des indemnités et cotisations sociales dues.

Des sanctions d'un montant allant jusqu'à Fr. 10'000.- peuvent être prononcées par l'OME pour toute personne ayant facilité l'entrée ou le séjour illégal (passeur, logeur, etc.). Cet aspect n'est cependant pas abordé dans le cadre de l'évaluation, lorsque ce n'est pas l'employeur lui-même qui est sanctionné. Ces amendes prononcées par l'Office de la main d'œuvre étrangère (OME) peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseiller d'Etat¹².

L'OME a établi un barème indicatif qui règle l'augmentation de l'amende en fonction des trois critères suivants :

1. La durée d'engagement :
 - i) de 0 à 8 jours : lettre d'avertissement
 - ii) de 9 jours à un mois : 250 à 1'000 francs
 - iii) de 1 mois à 1 an : 1'000 à 2'500 francs
 - iv) de 1 à 5 ans : 2'500 à 5'000 francs
2. Le non-paiement des charges sociales aux employés clandestins: augmentation de 500 francs
3. Les récidives de la part de l'employeur : augmentation de 500 à 1'000 francs selon la durée de l'engagement et si le non-paiement des charges s'additionne à la récidive.

Il faut souligner que l'amende est prononcée pour chaque employé. Ainsi, le maximum de 5'000 francs fixé pour une amende est relatif à un seul employé surpris en infraction. Le montant de l'amende sera multiplié en fonction du nombre d'employés sans autorisation de séjour et peut donc dépasser ce maximum indicatif. Relevons encore qu'il y a prescription après cinq ans. Enfin, les multirécidivistes peuvent être dénoncés au Procureur et exclus des marchés publics. Mais il s'agit d'une mesure extrême qui n'est que rarement engagée envers un employeur. Wisard (2001) note que les employés clandestins « n'agissent quasiment jamais contre leur employeur devant les tribunaux pour réclamer le paiement d'un salaire décent avant d'avoir été licenciés ou dénoncés ». Selon les données de l'OME, trois plaintes pénales ont été déposées en 2000. Sur l'ensemble des dossiers d'employés examinés (396), une action en justice (prud'hommes) a été entamée dans quatre cas seulement.

¹² Règlement concernant les amendes infligées par l'office cantonal de l'emploi en matière de main d'œuvre étrangère (J 2 10.06)

4. La mise en œuvre

Une multitude d'acteurs, tant au niveau de l'administration cantonale que fédérale, peuvent être impliqués dans le cadre de la répression du travail clandestin.

Il revient aux autorités fédérales d'assurer la surveillance des frontières (AFD) et de statuer sur les interdictions d'entrée ou les régularisations (OFE). En cas de dénonciation, les assurances peuvent être amenées à réclamer le paiement des cotisations dues (AVS, SUVA).

Au plan cantonal, le contrôle des personnes est réparti entre les acteurs étatiques (OCP, OME, Police) et, uniquement pour le secteur du bâtiment, les partenaires sociaux (commission paritaire¹³), tous disposant d'inspecteurs pour leurs enquêtes. Ce contrôle est complété par celui effectué par les gardes-frontières (cf. Encadré 2, p.18).

4.1 Les services chargés du contrôle et de la répression

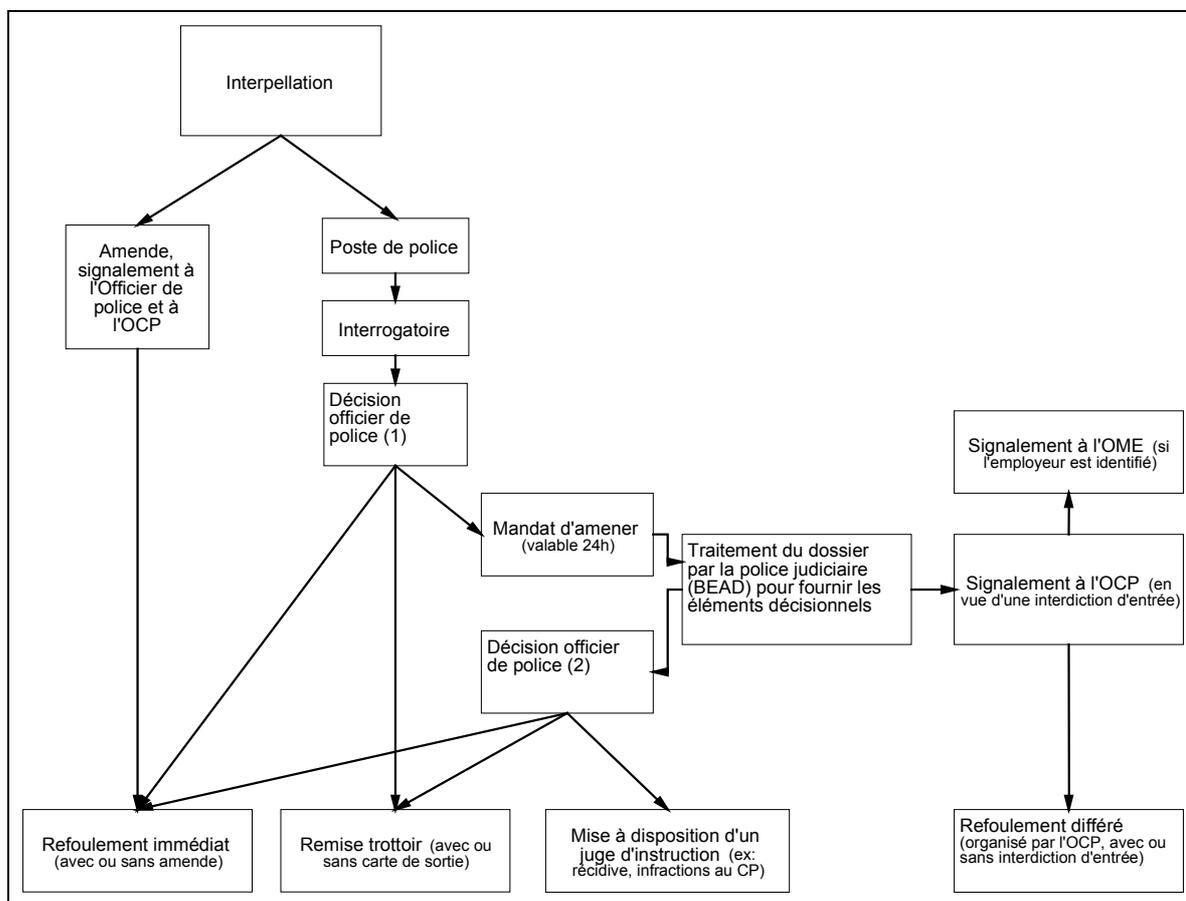
Le travail des policiers, des inspecteurs de l'OCP et de l'OME aboutit à des signalements auprès de leurs autorités respectives. La police transmet les cas à l'OCP qui, à son tour, les transmet à l'OME. En ce qui concerne les employeurs, la police transmet des rapports à l'OME, par l'intermédiaire de la présidence du DJPS. La police et l'OME transmettent les amendes au Service des contraventions.

La **procédure complète** en cas d'interpellation d'un employé clandestin n'est formalisée par aucun service. Par contre, les acteurs concernés en avaient une connaissance partielle. Lors des travaux d'évaluation, il a été possible de retracer cette procédure, notamment avec l'aide des autorités de police. Ainsi, la Figure 2 montre que si un contrôle d'identité – qui peut avoir lieu lors d'une interpellation de routine, une infraction, un accident, etc. – révèle qu'une personne n'a pas de papiers valables pour séjourner et travailler en Suisse, l'agent de police l'amène en principe au poste de police pour interrogatoire. Il peut percevoir une amende anticipée, sorte de "dépôt" en attendant que le Service des contraventions envoie l'amende définitive. Après signalement à l'Officier de police, il peut également procéder à un refoulement immédiat.

Il est clair que les migrants qui disposent d'un passeport et d'un visa valable (ou qui n'ont pas besoin d'un visa pour venir en Suisse) pourront facilement se faire passer pour des touristes de passage, à moins d'être interpellés sur leur lieu de travail.

¹³ Commission de contrôle des chantiers (de la commission paritaire du gros œuvre et du second œuvre).

Figure 2: Procédure en cas d'infraction LSEE lors d'une interpellation par la police*



* Ce schéma a été élaboré par la CEPP en collaboration avec la police.

Si la personne interpellée est amenée devant l'officier de police, un dossier de police est constitué. L'officier de police peut décider dans l'immédiat: l'amende, la remise sur le trottoir simple, la remise trottoir avec carte de sortie, le refolement immédiat. Le dossier sera systématiquement transmis à l'OCP dans un délai plus ou moins long. Si la personne n'a pas été refoulée sur-le-champ, l'OCP la convoquera éventuellement pour compléter l'enquête et préparer le retour ou toute autre démarche ultérieure.

Si une activité clandestine est constatée, l'OCP a en principe le devoir de transmettre sans délai le dossier à l'OFE avec une proposition d'interdiction d'entrée. Quant aux indications éventuelles concernant l'employeur, elles sont transmises à l'OME, qui enquêtera à son tour auprès de ce dernier. En règle générale, l'OFE, sur la base du dossier reçu, prononce une interdiction d'entrée, dont la durée peut porter jusqu'à trois ans. Font exception à cette règle les cas de ressortissants de l'UE depuis le 1^{er} juin 2002, de même que les dossiers où le délai entre le constat de l'infraction et la transmission est trop long¹⁴.

On constate que la conséquence d'un contrôle de la police peut varier d'une procédure administrative (traitement du dossier par l'OCP, puis éventuellement par l'OFE), à une procé-

¹⁴ Il existe d'autres cas où l'OFE renonce à prononcer une interdiction d'entrée, mais ils sont très rares (par exemple si la personne interpellée est indispensable pour la création d'une entreprise particulièrement intéressante pour l'économie suisse).

dure rapide et expéditive (refoulement immédiat). Les critères qui vont déterminer le suivi de l'une ou l'autre de ces procédures ne sont pas établis.

Une fois les infractions à la LSEE détectées, les cas sont répartis entre deux administrations:

1) L' **Office cantonal de la population** (OCP) administre les conséquences de la présence d'employés clandestins : il contrôle l'existence ou la validité des titres de séjour des étrangers et, selon les cas, peut décider du renvoi des personnes en infraction, de mesures de substitution si le renvoi n'est pas possible, ou de la régularisation de la situation si elle est faisable. Il transmet à l'Office fédéral des étrangers (OFE) les dossiers nécessitant une mesure d'interdiction d'entrée. Il ne détermine pas le montant de l'amende, mais signale les cas de travail clandestin au Service des contraventions (qui fixe le montant) et à l'OME.

2) L'**Office de la main d'œuvre étrangère** (OME) administre les sanctions concernant les employeurs de clandestins. Il est spécifiquement chargé de vérifier auprès des entreprises que celles-ci respectent la loi et son ordonnance, en particulier que leurs employés sont en possession des autorisations de travail et de séjour requises. Son champ de compétence est donc l'entreprise (droit de visite, droit de contrôler les registres des paies et du personnel) et non les employés clandestins (pas de droit d'interpellation). Il détermine le montant de l'amende qui sera notifiée à l'employeur par le Service des contraventions (qui reprend le montant proposé par l'OME).

Encadré 1 : La procédure de l'OME en matière de contrôle

① A l'origine de la mise en route d'un contrôle d'entreprise, il y a

- soit une initiative propre de l'OME (enquête stratégique dans un secteur par exemple);
- soit une dénonciation émanant d'une personne privée; les dénonciations anonymes ne sont pas prises en compte; les dénonciations signées sont évaluées et la personne qui la signe est avertie qu'elle pourra être citée comme témoin;
- soit un signalement adressé à l'OME par un autre organisme : police, CGFR, OCP, OCE, CCC (commission paritaire du bâtiment).

En 2001, l'origine des contrôles effectués est la suivante : 77 OME; 85 dénonciations; 205 police, 112 CGFR, 110 CCC; 45 OCP; 24 OCE; 4 caisse chômage; 25 autres.

② Si la direction de l'OME décide d'intervenir, elle donne un mandat d'enquête à un de ses 8 inspecteurs. Si les éléments de preuve sont insuffisants, l'OME ne donne pas suite immédiatement au signalement, mais effectue un contrôle de routine quelques mois plus tard.

③ L'inspecteur procède alors à un contrôle d'entreprise, simple ou général selon la complexité du cas et/ou la taille de l'entreprise. Formellement, l'inspecteur a

- le droit de visiter l'entreprise, avec l'accord de l'employeur;
- le droit de demander à l'employeur le livre des salaires et le registre du personnel.

Il n'a pas le pouvoir d'interpeller les personnes présentes ni de contrôler leur identité sans leur accord. Chaque inspecteur ayant sa méthode propre, la forme du contrôle peut varier : certains effectuent systématiquement des visites d'entreprises, d'autres travaillent essentiellement sur dossier, certains exigent immédiatement les "pièces à conviction" (salaires, personnel), d'autres demandent à l'employeur de les apporter ultérieurement à l'OME, certains effectuent des repérages avant leur visite, d'autres pas, etc.

④ Si la présence d'employés sans autorisation de travail est avérée, l'inspecteur convoque l'employeur et lui fait signer le constat d'infraction qu'il a dressé.

⑤ L'inspecteur instruit alors le dossier et établit un rapport de contravention à l'intention de sa direction avec une proposition de "taxation" (lettre d'avertissement, amende).

⑥ La direction décide soit d'envoyer la lettre d'avertissement, soit propose un montant de contravention, tenant compte du nombre d'employés en infraction, de la durée des rapports de travail, et le cas échéant du paiement des charges sociales et de la récidive.

⑦ Cette proposition est envoyée au Service des contraventions qui l'adopte et l'envoie à l'employeur.

⑧ Si l'employeur ne paie pas, le Service des contraventions envoie un ou deux rappels puis procède au recouvrement par voie de poursuites. S'il conteste l'amende, le dossier est transmis au Tribunal. Une adaptation à la baisse de l'amende est possible (par exemple si l'employeur paie les charges sociales)

⑨ Concernant les employés en situation illégale qui ont accepté de donner leur identité, il y a tentative de régularisation lorsque c'est possible. Si la personne est recherchée par la police (système RIPOL), elle est signalée à l'OCP à la fin de l'enquête, mais pas à la police. Aucune suite n'est donnée pour les autres.

⑩ Une enquête complémentaire peut être effectuée par l'OME pour vérifier si ses injonctions ont été respectées. De telles enquêtes sont rares, notamment parce qu'elles conduisent les entreprises concernées à se plaindre de "harcèlement".

Tous les cas de l'OCP et de l'OME sont donc transmis au **Service des contraventions** qui est chargé d'envoyer et de recouvrer les amendes des employeurs et employés. Formellement, ce service est habilité à déterminer le montant de l'amende via ses "taxateurs". Dans la pratique, il effectue la "taxation" de l'amende uniquement de l'employé clandestin¹⁵, car l'OCP ne propose pas de montant. Pour la taxation de l'employeur, il reprend systématiquement le montant indiqué dans le préavis de l'OME.

¹⁵ Maximum de 5'000 francs d'amende pour séjour et travail clandestin.

En cas de renvoi, c'est soit la **police judiciaire** qui procède à un refoulement immédiat, soit la **brigade des enquêtes administratives (BEAD)** qui procède au refoulement avec un délai. Le retour dans le pays d'origine est alors préparé avec l'appui de l'OCP et du bureau d'aide au retour de la Croix rouge genevoise¹⁶.

Le **Parquet** intervient à la suite de la délivrance d'un mandat d'amener pour ouvrir formellement une procédure pénale. L'affaire est alors transmise à un juge d'instruction. Ce dernier peut délivrer un mandat d'arrêt pour infraction à la LSEE lorsque le refoulement ne peut être organisé immédiatement.

4.1.1 Le corps des gardes frontières

Le corps des gardes frontières est un acteur du contrôle du travail clandestin particulièrement intéressant à observer puisqu'il ne dépend pas de l'autorité cantonale. Il est par contre directement confronté à la mise en œuvre de la politique observée. C'est pourquoi une synthèse des enjeux pour cet acteur est présentée ici d'un seul tenant.

Le CGFR dépend directement de l'autorité fédérale et compte 266 agents à la frontière genevoise. Ses tâches font l'objet d'un contrat de prestations. Ce dernier place la police des étrangers, dont le contrôle du travail clandestin, comme priorité No 2 (sur 8) de son action. En 2002 à Genève, le CGFR devait atteindre les objectifs annuels suivants: 7'000 refoulements avec rapport de contrôle à l'OFE (les 2/3 aux postes frontière) et 1'400 interpellations pour franchissements illégaux (sur la "frontière verte"). Pour l'ensemble du canton, le CGFR a obtenu en 2002 les résultats suivants : 6190 refoulements avec rapport de contrôle à l'OFE, 2153 franchissements illégaux et 73 passeurs.

Encadré 2: La procédure du CGFR en cas d'interpellation

① Si la personne ne remplit simplement pas les conditions d'entrée (y.c. mauvais état du véhicule), le CGFR a la compétence de la refouler.

② S'il est démontré qu'elle habite ou a habité en Suisse sans autorisation de séjour, qu'elle y travaille clandestinement, qu'elle fait l'objet d'une mesure d'éloignement, qu'elle est en possession de documents falsifiés, qu'elle a commis d'autres délits, le CGFR la remet à la police, établit un rapport de contrôle à la frontière pour l'OFE et un autre rapport pour la police cantonale des étrangers et l'OCE.

Le CGFR estime à 5% du total des interpellations les cas où la preuve du travail illégal est établie. Ces interpellations sont alors signalées à l'OME du canton concerné (le CGFR ne tient pas de statistique par canton dans ce domaine).

Dans l'accomplissement de ces tâches, le CGFR est donc appelé à collaborer, ou au moins communiquer, avec les organes cantonaux de contrôle et de répression du travail clandestin. De l'avis de nos interlocuteurs au CGFR (cités avec leur autorisation):

- "la police ne considère pas cette activité comme une priorité et manque d'effectifs, ce qui a pour conséquence que les procédures prévues ne peuvent souvent pas être respectées (audition des passeurs, mise à l'amende, peines accessoires).
- les rapports avec l'OME sont réguliers, mais la capacité de contrôle de ce dernier est jugée insuffisante : manque d'effectifs, pas de permanence hors des heures de bureau.
- il y a trop d'intervenants (OCP, OME, Police, OCE, CGFR), pas de vue d'ensemble de la

¹⁶ Cette dernière intervient auprès des clandestins depuis 2000, à la suite d'une requête du Conseil d'Etat.

problématique, pas de travail d'analyse des dossiers, pas de coordination des mesures de lutte, pas de sanctions suffisamment dissuasives.

- l'approche du CGFR est différente de celle du canton et l'amène à penser qu'il travaille un peu dans le vide faute de suivi des dossiers."

4.2 Procédures en cas de sanctions

4.2.1 Amendes

Une amende est prononcée envers chaque personne surprise en infraction à la LSEE pour séjour et travail sans autorisation, sauf en cas de mandat d'amener. Les amendes peuvent être immédiatement perçues par la police (en partie ou complètement)¹⁷ si la personne possède la somme sur elle lors de l'interpellation. Dans ce cas, le rapport de contravention précède la notification effectuée par le service des contraventions. Dans un autre cas de figure, le rapport indiquant la situation de la personne est envoyé à ce service qui est chargé d'annoncer l'amende aux personnes sanctionnées et d'encaisser l'argent. Les autorités compétentes tiennent compte de la situation de la personne pour définir le montant de l'amende et pour la décision de prélever immédiatement ou non un dépôt sur l'amende.

En cas de mandat d'amener et de refoulement immédiat, aucune amende n'est prélevée.

4.2.2 Renvois

Il existe deux modes de renvoi¹⁸, qui sont régis par les articles 12 et 17 de la LSEE :

- Le premier mode concerne les refoulements, immédiats ou avec un délai, accompagnés de la police. Dans ce cas, le refoulement se fait généralement par avion et la police accompagne la personne jusqu'à l'embarquement. Il arrive que cette dernière soit ensuite suivie par la police de pays tiers jusqu'à l'arrivée dans son pays d'origine, mais cela semble peu courant¹⁹.
- L'autre type de renvoi s'effectue par le biais d'une « remise sur le trottoir », assorti d'une carte de sortie²⁰ comportant un délai de départ. Dans ce cas, la personne quitte elle-même la Suisse dans les limites du délai imparti. La carte de sortie doit être retournée une fois la frontière passée avec le timbre de la douane suisse ou étrangère (celle du pays d'origine par exemple) certifiant le départ de la Suisse.

Le choix du mode d'éloignement se fait en fonction de l'appréciation du fonctionnaire compétent selon plusieurs critères. L'OCP est en principe l'autorité compétente pour définir si le renvoi est exigible ainsi que pour en choisir le mode. Mais l'organisation du re-

¹⁷ Il s'agit de ce que la police appelle un dépôt. Dans ce cas, le montant sera généralement fixé après avoir consulté par téléphone le service des contraventions ou selon l'estimation du policier en fonction de barèmes indicatifs utilisés par ce service et de ce que la personne possède sur elle.

¹⁸ Sur la base des entretiens effectués auprès des autorités compétentes.

¹⁹ Dans l'échantillon retenu, aucun cas n'a été observé où la personne a été accompagnée par la police vers un pays tiers ou jusqu'à son pays d'origine.

²⁰ Il arrive fréquemment que la police délivre une carte de sortie qui oblige la personne de quitter le pays dans un délai fixé. Si elle ne respecte pas ces dispositions et se fait de nouveau contrôler, elle sera en principe mise en détention. Les décisions prises par la police des étrangers peuvent faire l'objet d'un recours à la commission cantonale de recours de police des étrangers, qui statue en instance unique.

foulement par la police et les cas de « remises sur le trottoir » immédiates relèvent de la police. Selon nos informations, il n'existe pas de consignes strictes pour définir le mode de renvoi. Une « remise sur le trottoir » avec carte de sortie peut être choisie entre autres dans les cas suivants :

- si la personne part volontairement (par exemple si elle est d'accord de rentrer dans son pays d'origine, mais qu'elle a besoin d'un certain délai avant son départ afin de préparer ses affaires et de récupérer son dernier salaire) ;
- s'il s'agit de la première interpellation et que la personne n'a pas commis d'autre délit.

Les statistiques de la police ne permettent pas de distinguer les refoulements d'employés clandestins uniquement, ni d'établir le nombre de refoulements par avion et les montants pris en charge par l'Etat pour le paiement des frais de renvoi.

Les critères permettant de définir un délai de départ sont divers et, à notre connaissance, il n'existe pas de directives précises à ce sujet. A l'OCP, le fonctionnaire apprécie la situation selon tous les critères en présence et a tendance à prononcer un délai de départ si la personne sanctionnée:

- ne possède pas de document d'identité (en vue de son voyage) ;
- travaille depuis longtemps en Suisse, afin de lui laisser le temps de récupérer ses affaires ;
- a des enfants scolarisés ;
- suit un traitement médical ;
- a déposé un recours ;

et si le départ n'est pas immédiatement organisable (pas de place dans l'avion).

En revanche, si la personne est célibataire et n'a séjourné que très peu de temps en Suisse, le délai sera très court (dix jours au maximum). Cependant, aux dires de nos interlocuteurs, il est désormais exceptionnel qu'une personne soit immédiatement renvoyée. L'OCP vise à ce que toute personne puisse quitter la Suisse dans la dignité, c'est-à-dire avec au moins un minimum d'argent sur elle (c'est pourquoi la police évite de prélever de l'argent au moment de l'interpellation si la personne n'a qu'une faible somme sur elle). Les responsables de l'OCP estiment que si les personnes collaborent et que le départ a lieu dans de bonnes conditions, les risques d'un retour ultérieur en Suisse diminuent.

4.2.3 Interdictions d'entrée

L'OCP propose en général à l'OFE une durée d'interdiction qui est le plus souvent suivie par les autorités fédérales. Selon les informations des fonctionnaires compétents de l'OCP, leurs critères reposent sur les considérations suivantes :

- La durée du séjour : plus celle-ci est longue, plus l'interdiction d'entrée sera importante.
- La prise d'emploi augmente la gravité de l'infraction et donc la durée de l'interdiction d'entrée.
- L'obtention de l'identité de l'employeur qui est responsable de payer le billet d'avion. Lorsque l'employeur n'est pas connu, l'Etat se voit obligé de financer le

billet d'avion (en cas de départ accompagné) ; par conséquent, l'interdiction d'entrée est allongée d'une année.

- La possession d'un passeport national valable. Lorsqu'une personne sans autorisation de séjour n'est pas munie d'un passeport valable, la durée de l'interdiction d'entrée peut aussi être plus importante.

4.3 Autres intervenants

En plus de ces acteurs directs et officiels du contrôle et de la répression, un certain nombre d'autres acteurs sont amenés à effectuer, parfois indirectement, des tâches similaires. Ainsi la pratique de gouvernance tripartite est importante dans ce domaine et plusieurs commissions ont été constituées. Parallèlement, les syndicats et les employeurs ont également des intérêts à faire valoir et ont mis sur pied des commissions paritaires exerçant des contrôles et sanctionnant leurs membres.

4.3.1 *Les instances tripartites*

Genève a développé une pratique soutenue de tripartisme (Etat, patronat, syndicat) qui permet une concertation régulière, notamment sur la question de l'application de l'OLE, via cinq commissions tripartites et 3 sous-commissions.

A. Le **Conseil de surveillance du marché de l'emploi**, commission tripartite faîtière, qui examine les questions générales liées à l'emploi et au chômage. C'est en particulier ce conseil qui répartit les quotas annuels de permis de travail aux trois autres commissions tripartites, chargées elles de l'attribution de ces permis de travail, et supervise le travail d'une quatrième en matière de travail non déclaré.

B. Les commissions qui donnent un préavis pour l'attribution des permis:

- 1) La **commission tripartite de l'économie**, la plus importante, elle-même subdivisée en:
 - **sous-commission de l'agriculture,**
 - **sous-commission du bâtiment et**
 - **sous commission de l'hôtellerie;**
- 2) La **commission tripartite de la santé;**
- 3) La **commission tripartite de l'enseignement.**

C'est ainsi de façon concertée que des solutions peuvent parfois être trouvées pour des personnes en situation irrégulière et présentes depuis longtemps (prélèvement d'unités sur le contingent, octroi d'un permis saisonnier, etc.). Si une marge de manœuvre cantonale existe pour la régularisation de ressortissants de l'Union européenne, elle est quasiment nulle pour les cas de personnes qui viennent du deuxième cercle. Si les demandes de permis humanitaires doivent de toute façon être soumises aux autorités fédérales, les unités du contingent cantonal doivent également être approuvées par Berne qui refuse toute autorisation pour les personnes issues du deuxième cercle, si elles ne sont pas hautement qualifiées.

C. La **commission du bâtiment "lutte contre le travail au noir"** qui coordonne les actions des commissions paritaires et des services de l'Etat en matière de travail au noir dans

la branche du bâtiment. Ses membres ont accès aux données fiscales, mais pas à celles de l'AVS. Sa mission²¹ est de :

- Coordonner les actions des commissions paritaires (secteur privé) et des services de l'État en matière de travail au noir;
- Veiller au suivi des sanctions prononcées [par ses membres];
- Proposer au Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) des mesures d'information et de prévention;
- Présenter un rapport d'activité au CSME, qui établit son cahier des charges pour l'année suivante.

Selon son président, cette commission s'est réunie une seule fois en 2002, faute de dossiers transmis par les partenaires sociaux. Cette commission s'est vue refuser par le CSME sa proposition de création d'un registre centralisé des infractions.

4.3.2 Les commissions paritaires (secteur privé)

Dans le secteur du bâtiment, la Commission paritaire du gros œuvre (souvent nommée CPG) et celle du second œuvre ont mis sur pied une **Commission de contrôle des chantiers (CCC)**, improprement appelée parfois "commission FMB". La CCC effectue des contrôles sur le terrain et a des rapports avec les services de l'Etat dans le domaine du travail au noir.

La CCC emploie deux inspecteurs qui ont trois tâches :

- contrôler le respect des dispositions de la convention collective;
- vérifier si les entreprises, dont le siège social n'est pas dans le canton et qui viennent y travailler, respectent les salaires genevois, paient les frais de déplacement;
- exercer un contrôle sur les permis de travail.

La "philosophie" de cette CCC a changé en 2001. Avant cette date, l'inspecteur fonctionnait un peu comme une "police des étrangers" et signalait les infractions à l'OCP et à l'OME. Aujourd'hui, les deux commissions paritaires qui mandatent la CCC ont changé d'optique. Désormais le travail des inspecteurs "ne consiste pas à faire la chasse au clandestins, mais à vérifier si les conditions de travail, de salaire et de couverture sociale prévues par la CCT sont appliquées. Dans cette optique, le port du badge CCC par un employé signifie qu'il travaille en conformité avec la CCT, qu'il soit ou non muni d'un permis de séjour ou de travail".

Dès lors, la CCC ne travaille plus en collaboration régulière avec l'OME, l'OCP ou la police car elle n'a plus "les mêmes objectifs". En cas d'infraction, la CCC fait un rapport aux commissions paritaires qui appliquent leur propre barème²² de sanctions.

²¹ Perrin Y. (2001) Rapport d'activité du 22 novembre 2000 au 10 octobre 2001 à l'attention du Conseil de surveillance du marché de l'emploi. Genève: Commission du bâtiment (lutte contre le travail au noir).

²² Pour le travail au noir, ce barème va de 500 à 1'500 francs pour les travailleurs et s'élève à 3'000 francs par travailleur pour les employeurs, avec la possibilité d'ajouter à cette amende des peines conventionnelle de 10'000 francs par travailleur en cas d'infractions relatives au paiement des salaires, des indemnités et des cotisations sociales, l'amende pouvant s'élever jusqu'au montant dû si la prestation pécuniaire à laquelle ont droit les travailleurs dépasse ces montants.

L'approche utilisée ici ne consiste donc pas à réprimer le travail clandestin. "Est jugé prioritaire le traitement des infractions portant atteinte aux intérêts des employés et introduisant des distorsions de concurrence entre entreprises (salaires, assurances sociales, protection de la santé et de la sécurité, faux indépendants)"²³. Dans cette optique, pour la CCC, "si un travailleur clandestin est traité comme un travailleur du marché local" la situation est "en ordre".

4.4 Autres services concernés

D'autres instances sont plus ou moins concernées par la question de l'emploi clandestin, notamment les assurances sociales (AVS, assurance-maladie, 2^e pilier), l'administration fiscale cantonale, mais aussi les tribunaux et les partenaires sociaux. Ces instances, dont la finalité est tout autre, détiennent des informations sur la présence de clandestins. Elles sont régulièrement sollicitées par les organes de contrôle.

Les informations recueillies peuvent se résumer ainsi :

- L'**AVS** ne communique rien aux organes chargés de la répression étant donné un arrêt du Tribunal fédéral établissant l'obligation de cotiser pour tout employé, clandestin ou non. L'AVS peut par contre être informée de manquements des employeurs par l'OME ou les syndicats (idem pour le 2^e pilier).
- Le **Service cantonal de l'assurance-maladie** délivre des attestations aux personnes en situation illégale pour qu'elles puissent s'assurer auprès des caisses. Il ne transmet pas d'informations sur ces personnes.
- Une circulaire du **DIP** interdit aux enseignants de dénoncer des élèves clandestins.
- L'**administration fiscale** ne communique en principe pas d'informations (article 347 LCP D 3 05) sauf exception²⁴.
- Les **tribunaux des Prud'hommes et des tutelles** ne transmettent pas d'information aux organes de contrôle.
- Pour les **partenaires sociaux**, "la priorité est à la lutte contre le travail au noir, et non pas au gris; l'intérêt des entreprises (concurrence déloyale) et des travailleurs (protection sociale, respect des conventions) doit primer sur le contrôle de la légalité du séjour et du travail"²⁵. Le SIT délivre par ailleurs une procuration qui permettrait, selon ce syndicat, d'éviter un refoulement immédiat des clandestins en cas d'interpellation par la police. Ce document, qui avait reçu un accueil favorable du Procureur général, n'a toutefois pas de base légale et ne résulte pas d'un accord avec la police²⁶.

On retrouve dans ces cas de figure le conflit d'intérêt signalé en introduction entre d'une part la répression du travail clandestin et d'autre part les dispositions légales concernant la protection sociale, la santé et l'éducation.

²³ Formulation adoptée par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi en octobre 2001

²⁴ Rapport de la commission fiscale au Grand Conseil du 18.09.01.

²⁵ Cf. Rapport d'activité de la "commission du bâtiment" du 16.10.01.

²⁶ Les autorités de police précisent qu'elles ignorent le nombre de cas ainsi traités.

5. L'impact pour l'employé clandestin

Le Forum suisse des migrations (FSM) a examiné 396 dossiers d'employés clandestins établis par l'OCP. Cette étude a généré une série de résultats empiriques sur les mesures de répression en vigueur à Genève, de manière à compléter les données officielles. Le texte complet de cette étude (Chimienti & Efiouyi, 2003) est annexé à ce rapport²⁷. Le lecteur y trouvera en particulier une description détaillée du profil des employés clandestins de notre échantillon (nationalités), des précisions méthodologiques ainsi que des développements qualitatifs.

L'étude quantitative des dossiers est basée sur un échantillon représentatif et les résultats sont statistiquement significatifs, c'est pourquoi il est possible de les extrapoler à l'ensemble des employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée. Par contre les résultats ne donnent aucune information sur les personnes qui sont soit relâchées sans suite, soit régularisées, ni sur les requérants d'asile ou les délinquants, car ce sont des procédures différentes qui sont alors appliquées.

A ces informations quantitatives s'ajoutent celles plus qualitatives recueillies lors des entretiens avec 47 employés clandestins retrouvés. Les résultats issus des entretiens constituent une aide précieuse, mais ils ne sont pas statistiquement représentatifs et ne peuvent donc pas être extrapolés à l'ensemble de la population étudiée.

Tableau 3 : Origine par continent des employés sanctionnés

	n	%
Amérique latine	228	57
Europe	78	20
Asie et Moyen Orient	50	13
Afrique	40	10
Total	396	100

Cette étude confirme que la plupart des migrants sont venus en Suisse pour des raisons économiques. Pratiquement tous les employés clandestins ont choisi Genève en raison de la présence d'un membre de la famille ou d'un ami sur place. Ils travaillent principalement dans le secteur de l'économie domestique (44%) et l'hôtellerie restauration (17%).

²⁷ Il peut être obtenu auprès du secrétariat de la CEPP: tél. +41 22 327 55 16 ou par courrier électronique: cepp@etat.ge.ch

Tableau 4 : Secteur économique dans lequel travaillent les employés sanctionnés

	n	%
Economie domestique	173	44
Hôtellerie et restauration	69	17
Industrie du sexe	37	9
Industrie et bâtiment	27	7
Nettoyage et hygiène	24	6
Autre	66	17
Total	396	100

La plupart des employés clandestins sont des femmes (63%)²⁸, dont la majorité travaillent dans l'économie domestique (64%).

Tableau 5 : Secteur économique selon le sexe des employés sanctionnés

	Femmes n = 249	Hommes n = 147	Total n = 396
Economie domestique	64,3%	8,8%	43,7%
Hôtellerie et restauration	9,2%	31,3%	17,4%
Industrie du sexe	12,4%	4,1%	9,3%
Industrie/ bâtiment	0,4%	17,7%	6,8%
Nettoyage/ hygiène	0%	16,3%	6,8%
Autre	13,7%	21,8%	16,7%

5.1 Renvois

Parmi les 396 employés sanctionnés, on constate (Tableau 6) une proportion relativement équivalente entre les renvois par carte de sortie et les refoulements par la police (jusqu'à l'aéroport).

Tableau 6: Proportion des types d'éloignement des employés

Types d'éloignement	n	%
Refoulement par police	175	44
Renvoi avec carte de sortie	180	46
Type non identifié	41	10
Total	396	100

²⁸ Ces proportions se retrouvent en partie dans les données produites par le SIT lors d'une assemblée des sans-papiers le 25.2.03 : sur 1190 personnes ayant déposé un dossier auprès de ce syndicat, 67% sont des femmes, 53% sont célibataires. Sur 2341 personnes concernées (détenteur du dossier et conjoint ou concubin), 63% travaillent dans l'économie domestique, 18% travaillent dans l'hôtellerie et la restauration, 7% dans le bâtiment et 2% dans l'agriculture.

Lors d'une récidive, le mode de renvoi par la police est alors plus fréquemment requis (Tableau 7).

Il semble que la situation personnelle de la personne au moment du renvoi influence l'efficacité de cette mesure, plutôt que le mode de renvoi plus ou moins forcé. En effet, que les personnes soient refoulées par avion ou par carte de sortie, le nombre de personnes revenant en Suisse est à peu près le même: sur les 20 personnes refoulées par avion, la moitié est revenue en Suisse. Sur les 18 personnes ayant reçu une carte de sortie, 7 sont restées, 11 ont quitté la Suisse pendant plus de trois mois, dont 5 sont revenues ensuite en Suisse. La plupart des personnes ayant quitté la Suisse, en majorité européennes, ont fait une tentative de régularisation dans un autre pays.

A titre d'exemple, on peut mentionner le parcours des deux personnes originaires d'Amérique latine ayant quitté la Suisse avec une carte de sortie : la première est allée s'installer en France voisine dans l'attente que son interdiction d'entrée soit échu, tandis que l'autre n'est pas partie tout de suite, mais une année après avoir reçu sa carte de sortie. Après avoir suffisamment épargné d'argent, elle a décidé de rentrer en Equateur.

Tableau 7: Type d'éloignement pour les personnes ayant déjà reçu une interdiction d'entrée

	n	%
Refoulement par la police	47	63
Renvoi avec carte de sortie	28	37
Total	75	100

Certains employés interrogés affirment que, lors de l'interrogatoire, la police a laissé sous-entendre qu'elle renoncerait à les refouler de manière immédiate ou à les incarcérer s'ils acceptaient de donner le nom de leur employeur. Or cela ne se retrouve pas dans les chiffres : aucune différence significative, à propos du mode de renvoi, entre ceux qui ont mentionné leur employeur et les autres. Ce résultat correspond en revanche aux déclarations de la police quant à sa pratique en matière de renvoi.

Tableau 8: Type d'éloignement des employés dont l'employeur a été identifié

	n	%
Refoulement par la police	101	42
Renvoi avec carte de sortie	133	56
Type d'éloignement inconnu	5	2
Total	239	100

Au sujet du mode de renvoi, on constate des différences entre les secteurs économiques, différences qui ne s'expliquent pas toujours. Ainsi les personnes travaillant dans l'industrie du sexe ont été dans l'ensemble accompagnées jusqu'à l'aéroport par la police et ne reçoivent pas d'amende. En revanche, plus des deux tiers des employés de l'économie domesti-

que sont renvoyés par le biais d'une carte de sortie, accompagnée le plus souvent d'une amende²⁹.

Aux dires des autorités concernées, les chances de retour des cartes de sortie, avec tampon de la douane, sont minimales. Pourtant, les dossiers montrent que la majorité des personnes ayant reçu une carte de sortie la renvoient (62%, 111). Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que la personne soit réellement rentrée dans son pays d'origine, puisque cette carte peut être renvoyée par une douane à la frontière franco-suisse. Certaines personnes prennent donc le risque de traverser la frontière pour remettre cette carte, et repassent la frontière en sens inverse. Les entretiens avec les personnes restées en Suisse ont montré que ces dernières avaient renvoyé leurs cartes car elles pensaient que cela pouvait éviter des contrôles à leur domicile.

5.2 Interdiction d'entrée

Un renvoi peut être accompagné d'une sanction fédérale: l'interdiction d'entrée sur le territoire suisse pendant une certaine période. Dans les cas de refoulement immédiat, cette interdiction d'entrée n'est pas prononcée, sauf pour les cas de récidive. Cette interdiction d'entrée est notifiée par la police à la personne concernée. La majorité des personnes a été sanctionnée d'une durée d'interdiction d'entrée de trois ans (Tableau 9).

Tableau 9: Durée de l'interdiction d'entrée

Durée interdiction d'entrée	n	%
5 ans	6	2
3 ans	210	53
2 ans	156	39
1 an	15	4
Pas de données	9	2
Echantillon total	396	100

5.3 Amende

Selon les déclarations de la police, on pourrait s'attendre à une proportion élevée de personnes mises à l'amende. On constate cependant que l'amende constitue le type de sanction le moins souvent prononcé envers les personnes en infraction pour séjour et travail sans autorisation. En effet parmi les dossiers sélectionnés, seuls 26% (101) des employés interpellés se sont vus infliger une amende.

La prononciation d'une amende semble déterminée en premier lieu par le type d'éloignement²⁹. En effet, dans la majorité des cas, les personnes dont le renvoi est effectué par la police ne se voient pas infliger d'amende. En revanche, les personnes renvoyées par le biais d'une carte de sortie sont beaucoup plus souvent mises à l'amende (42% des cas).

²⁹ Selon la police, cela s'explique par la procédure en vigueur: en cas de mandat d'amener, le refoulement est organisé par la police et il n'y a, en principe, pas d'amende mais une participation aux frais de voyage. En cas de remise à la rue, il n'y a pas de mandat d'amener, mais souvent une amende.

Notons qu'on ne constate pas de différences à ce niveau entre les secteurs économiques et les nationalités.

Tableau 10: Amendes infligées aux employés selon le type d'éloignement

	Amende			Total	
	Non	Oui	%	n	
Refoulement par police	95	5	100	175	
Renvoi par carte de sortie	58	42	100	214	
Total	75	25	100	389	

Il faut savoir que reconstruire la logique permettant d'expliquer les critères déterminant les pratiques en vigueur n'est pas chose facile, celle-ci n'ayant pas été évoquée par les autorités compétentes. Cependant, nous n'avons pas identifié d'autres facteurs pouvant expliquer la prononciation d'une amende à partir des dossiers de l'OCP.

Le montant des amendes prononcées envers les 101 personnes de l'échantillon (396 dossiers OCP) varie entre 500 et 5'000 francs, le montant moyen est de 1'735 francs.

Tableau 11: Montants détaillés des amendes envers les employés

	n	%
1 à CHF 500	23	23
501 à CHF 1'000	21	21
1'001 à CHF 1'500	13	13
1'501 à CHF 2'000	15	15
2'001 à CHF 3'000	14	14
3'001 à CHF 4'000	4	4
4'001 à CHF 5'000	11	11
Total	101	100

Montant moyen : CHF 1'735

Si ces amendes sont toujours notifiées par le service des contraventions après réception du rapport de contravention de la police, elles restent dans la majorité des cas impayées par les employés sanctionnés³⁰ : sur les 101 personnes ayant reçu une amende, un tiers environ s'en est entièrement acquitté. Du fait de l'échantillon, les deux autres sanctions – renvoi et interdiction d'entrée – ont en revanche été systématiquement prononcées envers l'ensemble des 396 employés sanctionnés³¹, alors que l'incarcération a rarement été ordonnée.

Si la proportion des personnes s'acquittant de l'amende est faible, il peut malgré tout paraître étonnant que certaines personnes aient payé, dans la mesure où les autorités compétentes n'ont souvent aucun moyen d'entamer de réelles poursuites. D'une part, elles ne possèdent pas systématiquement d'adresse fiable, que ce soit en Suisse ou dans le pays d'origine, l'employé ayant refusé de la mentionner lors de son interpellation. Et s'il l'a fait,

³⁰ Notons qu'il y a prescription et annulation de l'amende à partir d'un décalage de deux ans entre sa prononciation et le paiement.

³¹ Rappelons que l'échantillon se base sur les interdictions d'entrée et ne comprend en principe pas les cas où une régularisation du statut est entreprise (ce qui touche surtout les ressortissant de l'Union Européenne).

il y a de fortes chances qu'il ait changé d'adresse entre-temps. D'autre part, il n'existe pas d'accord avec les pays d'origine afin qu'ils prennent le relais des poursuites contre les personnes retournées dans leur pays.

A partir des entretiens, il est possible de mieux comprendre les motivations des employés clandestins sanctionnés à s'acquitter de leur amende. Les trois raisons évoquées par les personnes interviewées³² sont en premier lieu la crainte que la famille restée en Suisse subisse des représailles de la part des autorités ; en deuxième lieu, le souci d'être en règle en vue de favoriser une régularisation ultérieure du statut ; troisièmement, la volonté de ne pas éveiller l'attention sur les personnes restées en Suisse. Le souci de respecter la loi dans la mesure de leurs possibilités se retrouve d'ailleurs dans le comportement de la plupart des personnes sans autorisation de séjour. Enfin, deux personnes avaient convenu avec leur employeur que celui-ci s'acquitterait de l'amende.

Tableau 12: Application des amendes prononcées envers les employés

	n	%
Amende non payée	66	65
Amende payée entièrement	29	29
Amende payée partiellement	6	6
Total	101	100

(source : service des contraventions)

5.4 Récidives

Parmi les 396 personnes sanctionnées, la proportion de récidives est de 19%. La plus grande proportion de récidivistes se trouve parmi les employés de l'industrie et du bâtiment (37%, 10) alors que la plus petite est regroupée dans les secteurs de l'économie domestique (16%, 28) et de l'industrie du sexe (14%, 5).

A partir des entretiens avec les employés, on peut identifier deux profils types des personnes qui quittent durablement ou définitivement la Suisse.

Le premier regroupe les personnes ayant épargné suffisamment d'argent au moment de leur renvoi pour qu'elles puissent vivre à l'abri du besoin une fois de retour dans leur pays d'origine. Certaines ont témoigné qu'en arrivant en Suisse, elles avaient le projet de monter un petit commerce ou de construire une maison dans leur pays d'origine, après avoir réuni les fonds nécessaires en Suisse. Il s'agit pour la plupart de personnes mariées dont la famille est restée dans le pays d'origine. Lorsque ces migrants ne parviennent pas à régulariser leur situation et à faire venir leur famille en Suisse, ils n'ont plus de raison de rester et préfèrent rentrer. En revanche, lorsqu'ils ne parviennent pas à atteindre le but qu'ils s'étaient fixé en arrivant, ils tenteront de revenir en Suisse.

L'autre type concerne les migrants ayant une possibilité de régulariser leur statut dans un autre pays que la Suisse et qui ne reviennent pas, du moins pas avant que le délai de leur interdiction d'entrée ne soit arrivé à son terme. Il s'agit le plus souvent de personnes

³² Sur les 47 personnes interviewées, onze avaient reçu une amende : quatre se sont acquittées entièrement de cette amende et deux nous ont dit que l'employeur s'était chargé de la payer. Les données du service des contraventions confirment le paiement pour quatre personnes. En revanche, il s'avère que les deux employeurs n'ont pas payé le montant et que les employés ont été dénoncés au service des poursuites.

d'origine européenne. Il est intéressant de noter que ce sont aussi celles qui auraient le plus de chance d'obtenir un statut en Suisse. Elles préfèrent donc ne pas enfreindre la loi, afin de ne pas prêter leurs chances de pouvoir obtenir par la suite un permis de séjour régulier en Suisse.

5.5 Détention

La détention est la sanction la moins souvent prononcée. On observe malgré tout que 8% des employés interpellés ont été incarcérés (32 personnes sur 396 ; cf. Tableau 13). Parmi les personnes incarcérées, 41% (13) avaient commis en plus de l'infraction à la LSEE un délit d'ordre pénal (par exemple vol, trafic de stupéfiants) et il s'agissait pour un tiers (10) d'une récidive, ces personnes étant encore soumises à une précédente interdiction d'entrée. Pour le tiers restant (9), l'incarcération a pu être prononcée dans l'attente de pouvoir identifier la personne (pas de pièce d'identité) ou d'obtenir une place dans un avion en vue de son refolement. Il faut signaler enfin que ces personnes n'ont pas été sanctionnées par une amende.

Les entretiens montrent par ailleurs que pour éviter la détention, qui est souvent vécue comme un traumatisme, la plupart des migrants en situation irrégulière portent sur eux des documents d'identité, afin d'éviter de devoir indiquer une adresse et d'attirer ainsi l'attention sur d'éventuels colocataires.

Tableau 13: Détention des employés sanctionnés

	n	%
Nombre d'employés incarcérés	32	8
Total	396	100
Dont:		
Incarcération pour délit d'ordre pénal	13	41
Incarcération pour récidive	10	31
Raison de l'incarcération inconnue	9	28
Total	32	100

5.6 Conséquences des sanctions

Au-delà des sanctions prévues par la LSEE, les employés clandestins ont évoqué lors des entretiens des conséquences financières, pratiques, familiales, sociales et psychologiques.

5.6.1 Conséquences financières

L'analyse des dossiers montre un certain flou en matière de prélèvements d'argent par la police, impression confirmée par les entretiens. En effet, il n'est apparemment pas délivré de reçu pour les amendes ou dépôts prélevés lors de l'interpellation par la police. De plus ces prélèvements ne sont pas inscrits dans le dossier OCP, tout au plus sont-ils communiqués au Service des contraventions qui déduira ce montant de l'amende définitive. Ce manque de rigueur est une porte ouverte aux malentendus, rumeurs, voir à des abus. Un moyen de les éviter serait de documenter chaque prélèvement dans le dossier, et de dûment préve-

nir les personnes concernées de la signification de ce prélèvement, en leur transmettant une preuve de ce paiement.

Selon les dossiers, aucun employé n'a dû payer son billet de retour en cas de refoulement³³. Selon les entretiens, un seul employé déclare avoir participé au paiement de son billet, l'autre partie ayant été réglée par son employeur, mais il n'a pas été possible de retrouver cette information dans son dossier.

Par ailleurs, il faut relever les conséquences indirectes pour les personnes retournées dans leur pays. Plusieurs témoignages récoltés dans le pays d'origine font en effet état de situations difficiles au retour. Nombreux sont ceux qui n'ont pas retrouvé de travail ou qui doivent encore rembourser la dette de leur départ. Sur 20 personnes, treize n'ont pas retrouvé de travail et ont dû être entretenues par leur famille ou vivre sur leurs économies. Seules six personnes sur 20 estiment que leurs gains actuels couvrent leur minimum vital.

Dans la mesure où, dans la majorité des cas, les employés clandestins envoient de l'argent à leur famille restée au pays d'origine, leur renvoi a aussi un impact économique sur le reste de la famille. La perte du salaire consécutive au renvoi dans le pays d'origine, ou au licenciement en raison de l'infraction, est évidemment la sanction pécuniaire indirecte la plus forte. A ce sujet, les entretiens avec les employés clandestins sanctionnés ont révélé des salaires particulièrement bas et en moyenne nettement en dessous des conventions collectives ou même du contrat type de travail de l'économie domestique³⁴.

5.6.2 Réseau familial et social

La découverte du réseau social de l'employé en Suisse, si la police réussit à remonter jusqu'à lui par le biais de différents indices, comporte des conséquences à plusieurs niveaux.

En premier lieu, étant donné que le réseau social sert d'appui en ce qui concerne le logement, les résidents réguliers en Suisse qui logent le travailleur sans autorisation de séjour risquent une amende. S'il arrive parfois que le logeur soit une personne profitant de la vulnérabilité des travailleurs sans papiers, il s'agit le plus souvent d'un ami ou d'un membre de la famille en possession d'un permis de séjour.

Le montant de l'amende se base sur l'individu sanctionné et ne tient pas compte du cumul possible de sanctions différentes à l'intérieur d'une même famille. Si l'unité est la cellule familiale, on constate par exemple qu'un membre de la famille résidant légalement en Suisse peut être mis à l'amende pour avoir logé (gratuitement ou non) l'employé sanctionné, tandis que ce dernier sera sanctionné pour séjour illégal et travail clandestin. Une personne interviewée a ainsi dû payer avec son entourage 6'000 francs d'amendes au total³⁵, alors que son employeur n'a pas été sanctionné.

En deuxième lieu, si le travailleur interpellé vit avec plusieurs autres personnes sans autorisation, celles-ci risquent à leur tour d'être sanctionnées et renvoyées de Suisse. On ne sera donc pas surpris d'apprendre que les personnes interpellées qui restent à Genève sont par-

³³Cette information n'a peut être pas été retranscrite des dossiers de police.

³⁴ Salaire minimum pour une personne sans CFC selon CTT (J 1 50.06) pour les travailleurs à temps partiel de l'économie domestique: 17.80/h, soit environ 2'848.- par mois (40hx4 semaines). Avec CFC: 20.30/h, soit environ 3'248.- par mois.

³⁵ En tant que travailleur sans autorisation de séjour, une amende de CHF 2000 lui a été infligée, le même montant a été prononcé une fois envers son frère et une fois envers sa sœur qui l'ont tous deux logé à des périodes différentes.

fois repoussées ou évitées par des membres de leur entourage, car ces derniers craignent d'autres contrôles ou sanctions par la suite. La solidarité à l'intérieur des communautés est parfois mise à mal. Certains employés font ainsi l'objet d'une dénonciation de la part de membres de leur communauté, voire d'amis avec lesquels ils ont eu un différend. Afin de limiter ce genre d'actions, l'OCP a récemment décidé de ne prendre en compte que les dénonciations écrites et signées.

5.6.3 Conséquences psychologiques

Les employés restés ou revenus en Suisse évoquent souvent la sensation d'incertitude et de peur qu'ils éprouvent depuis leur interpellation³⁶. Il existe cependant d'importantes différences concernant cette expérience de la clandestinité. Il apparaît que les personnes vivant en Suisse avec leur famille ressentent cette situation de manière beaucoup plus douloureuse que les personnes seules, qui considèrent quant à elles cette situation avec plus de recul, comme en témoignent les citations suivantes :

« J'ai peur d'être à nouveau interpellé et séparé de ma famille. Je ne veux pas que ma femme doive rester seule avec ma fille. Je suis très attaché à ma famille. Ma fille a dû changer deux fois d'école. Il paraît que les policiers attendent parfois à la sortie de l'école. » [99 Pés]

« Après l'interpellation, j'ai beaucoup déprimé. J'ai fait très attention à ne pas sortir. J'ai aussi changé mon aspect physique. J'ai changé ma coupe de cheveux et leur couleur. La majorité des personnes qui se font prendre par la police essaient de changer leur aspect physique, surtout les femmes. » [18 CS]

« Avec le temps, je me suis habitué à ne pas avoir de papiers. Je n'ai pas peur. Comme dans mon pays [ndr : la Colombie], lorsque je quitte mon domicile le matin, je ne sais pas ce qui se passera durant la journée, si je serai contrôlé. Il y a des endroits dans la ville où il ne faut pas se rendre car la police y effectue souvent des contrôles (...). » [42CS]

5.6.4 L'incertitude au quotidien

Si dans l'ensemble les raisons de la venue en Suisse des travailleurs clandestins ont une base économique, les conditions de vie³⁷ qu'ils connaissent ici diffèrent fortement, notamment en fonction des nationalités. Certains vivent dans des conditions proches de celles des migrants statutaires, alors que d'autres sont obnubilés par la possibilité d'un contrôle. C'est pourquoi certains tentent par exemple d'« occidentaliser » leur mode vestimentaire ou leur apparence physique et d'éviter au maximum les lieux et les heures où ils savent que les rondes de police sont plus fréquentes. D'autres ont déclaré être plus prudents en hiver car

³⁶ Des recherches récentes menées par l'unité mobile de soins communautaires (UMSCO) de Genève tendent à confirmer ce phénomène: les scores relevés par les indices de santé mentale des migrants illégaux sont très bas par rapport à la moyenne de la population suisse, ce qui veut dire que leur santé mentale est très fragilisée. Les résultats intermédiaires de 2002, portant sur 135 patients, doivent encore être consolidés par une seconde enquête en 2003 (Hans Wolf & Carlos Sanchez-Valero, Bad mental health in illegal immigrants in Geneva. A paraître.)

³⁷ Voir à ce sujet une étude particulièrement complémentaire mandatée par la municipalité de Lausanne: Valli, Marcello (2003) Les migrants sans permis de séjour à Lausanne, mars 2003.

les interpellations y sont plus fréquentes (moins de touristes à Genève). Ils se sentent également sous la menace d'une dénonciation provenant de leur entourage.

Ces quelques précautions sont l'essentiel des moyens que les migrants rencontrés déclarent utiliser pour éviter un contrôle durant leur séjour. Etant donné que les circonstances d'une éventuelle interpellation leur semblent imprévisibles et qu'ils manquent des connaissances nécessaires pour développer une stratégie d'évitement, il paraît logique que peu aient une réelle tactique pour faire face à la situation. Ils ignorent en effet la plupart du temps pour quelles raisons on les a arrêtés à tel moment plutôt qu'à un autre et pourquoi eux plutôt qu'une autre personne sans autorisation.

Cette ignorance concerne non seulement la question des contrôles, mais s'étend aussi à celle des sanctions. Les employés ne savent pas la plupart du temps pour quelles raisons telle personne s'est vu infliger une amende ou une carte de sortie et telle autre non, de même qu'ils ne connaissent pas les motifs d'une détention dans la mesure où ils n'ont pas commis d'autre infraction. De ce fait, leurs tactiques de contournement en matière de sanctions sont minimales. Elles consistent surtout à éviter les conséquences en chaîne que pourrait avoir leur interpellation sur leur réseau social. Ainsi, ils dissimulent les numéros de téléphone de leurs amis ou de leur employeur afin d'éviter que la police ne remonte jusqu'à eux. Ensuite, ils tentent d'échapper à une sanction pécuniaire en ne circulant pas avec de grosses sommes d'argent. Par ailleurs, ils conservent souvent sur eux leurs documents d'identité afin d'éviter une éventuelle détention. Enfin, ceux pour qui une carte de sortie avait été établie l'ont généralement retournée aux autorités genevoises dans l'espoir qu'on ne les recherche pas.

L'incertitude quant aux risques qu'ils encourent au quotidien, ainsi que la faible marge de négociation quant à leurs conditions de travail, qui sont essentiellement déterminées par leur employeur, expliquent pourquoi beaucoup vivent au jour le jour, sans réels projets d'avenir. Le but principal de la plupart est d'économiser un maximum d'argent afin de pouvoir mieux vivre une fois de retour dans leur pays d'origine. Ainsi, tant qu'ils n'ont pas atteint la somme visée en vue de leur retour, ils tentent de revenir en Suisse ou de s'installer dans un pays tiers. En outre, une partie des personnes rencontrées, qui vivent en Suisse depuis plusieurs années et dont le départ du pays d'origine ne relevait pas seulement d'un motif économique, n'envisagent pas de retour à long terme dans leur pays d'origine.

5.6.5 Dilemmes

A l'incertitude quotidienne s'ajoute nombre de dilemmes auxquels les personnes sans autorisation de séjour doivent faire face lors de l'interpellation. Dans ce domaine également, les comportements sont divers. Sous la menace d'être renvoyés sur le champ, certains migrants acceptent parfois de donner le nom de leur employeur, de leur logeur, etc. Bien souvent, les pressions exercées par les employeurs suffisent à ce qu'ils ne soient pas dénoncés par leur employé: retenue du dernier salaire, dénonciation du conjoint ou des enfants, promesse de prise en charge du billet d'avion pour revenir en Suisse, de réengagement, etc. Il apparaît que plus l'espoir d'obtenir une régularisation de leur situation est important (comme dans le cas des Portugais ou de ceux qui envisagent un mariage avec un résident), plus les personnes sont prêtes à collaborer avec la police et à révéler le nom de l'employeur. La perspective d'une régularisation modifie donc la relation aux autorités et l'attitude face à l'employeur. Dans le cas contraire, les migrants auront tendance à ne pas révéler l'identité

de leur employeur ou du moins pas celle de leur employeur principal, dont ils dépendent matériellement.

Par ailleurs, les employés sanctionnés sont aux prises avec certains dilemmes en ce qui concerne leur réseau social. Si le renvoi est organisé par la police, ils préfèrent ne pas retourner à leur domicile pour rassembler leurs affaires – dans la mesure où ils seraient escortés dans ce cas par la police – afin de ne pas risquer de mettre en danger des colocataires également clandestins.

5.6.6 Sentiments d'injustice : arbitraire et inégalité de traitement

Bien que les employés aient conscience d'être en infraction à la loi suisse, la plupart d'entre eux évoquent un sentiment d'injustice : le caractère imprévisible de leur interpellation leur paraît arbitraire, cette interpellation étant due selon eux principalement à leur apparence physique.

Si plusieurs interlocuteurs ont trouvé la police genevoise compréhensive et ont salué son comportement, d'autres ont très mal vécu leur interpellation. Au delà de la perception par les personnes concernées, il ressort d'importantes différences dans l'attitude qu'a eu la police à leur égard. Certaines ont été menottées et ont subi une fouille au corps poussée, avant d'être détenues. C'est cette « criminalisation » perçue de leur situation qui leur paraît particulièrement injuste.

Si les menottes, les fouilles au corps et la prison sont particulièrement mal vécues et jugées injustes, elles ne sont pas « dissuasives » en soi, même si elles peuvent le devenir selon la situation particulière et la sensibilité de chaque individu. Par exemple, une personne ayant dû affronter ces actes en même temps que d'autres membres de sa famille nous a relaté qu'elle est ensuite revenue seule en Suisse, sa sœur et sa nièce n'ayant pas voulu affronter à nouveau de tels risques.

En dehors des différences de traitements constatées, liées en grande partie à la marge d'appréciation des représentants des autorités, le sentiment d'aléatoire peut être mis en lien avec le fait que certaines nationalités échappent davantage aux contrôles ou ont plus d'indépendance par rapport à leur employeur que d'autres (Chimienti & Efiionayi, 2003). C'est le cas par exemple des ressortissants de l'UE qui ont un espoir d'obtenir une régularisation.

Rappelons encore que les employés de certains secteurs économiques, aux conditions d'emploi particulièrement précaires, sont plus souvent contrôlés que d'autres. Ainsi, l'industrie du sexe et l'économie domestique sont davantage sujettes à des contrôles que le secteur de la restauration et du bâtiment. Cela s'explique en partie par les sources de contrôles (police, OME, douanes), mais aussi par le fait que pour certains secteurs (agriculture, bâtiment, hôtellerie et restauration), des solutions ont été trouvées par les partenaires sociaux en vue de l'obtention de permis. Le secteur "économie domestique" n'étant pas reconnu officiellement, il n'y a pas de permis "réservés" pour ce secteur. Les cas d'infractions y sont donc potentiellement plus fréquents.

Principaux enseignements concernant les clandestins sanctionnés :

- Les sanctions infligées aux migrants exerçant une activité clandestine comprennent essentiellement le renvoi de Suisse, qu'il soit immédiat ou non, doublé d'une interdiction d'entrée et assorti dans certains cas d'une amende.
- Dans près de la moitié des cas analysés sur la base des dossiers et des entretiens, il y a refoulement par la police. Dans les autres cas, les employés interpellés ont été invités à quitter la Suisse dans un délai plus ou moins long.
- Si le refoulement est plus fréquent en cas de récidive (précédente interdiction d'entrée) et pour les migrants travaillant dans l'industrie du sexe, le type d'éloignement dépend aussi en bonne partie de l'appréciation de la situation que font les policiers ou fonctionnaires compétents en fonction de la durée du séjour, de la présence d'enfants, de la disponibilité d'un vol, etc.
- Environ un quart des migrants sanctionnés se voit infliger une amende, d'un montant moyen de 1'735 francs. Selon les dossiers, environ un tiers des amendes est payé.
- Il s'avère que l'amende est réglée en premier lieu par les migrants qui ont un espoir tangible d'obtenir un jour un statut régulier : les personnes déjà en phase de régularisation, celles qui ont l'intention de rester à long terme en Suisse ou celles ayant plusieurs membres de leur famille vivant de manière légale en Suisse.
- Il ressort que 8% des migrants dont le dossier a été analysé ont été détenus, soit pour des raisons pénales (vol, autre infraction), soit parce qu'il s'agissait d'une récidive, soit encore en raison de l'absence de documents d'identité.
- Si près d'un cinquième des migrants sanctionnés fait l'objet d'une précédente interdiction d'entrée, il est impossible, sur la base des dossiers, de se prononcer sur le nombre de personnes qui quittent durablement la Suisse.
- Paradoxalement les personnes qui auraient le plus de chances d'être régularisées, au vu des critères actuels, sont aussi celles pour qui la sanction semble avoir le plus d'effets de dissuasion.
- La situation précaire des clandestins a aussi des conséquences psychologiques et sociales. La répression peut avoir pour eux des effets déstabilisants majeurs.

6. L'impact pour l'employeur

Ce chapitre présente les résultats des sanctions prises à l'égard des employeurs. Les données proviennent du fichier de l'OME pour les aspects généraux concernant tous les employeurs sanctionnés, sans lien avec les employés. Pour pouvoir comparer les sanctions à l'égard des employeurs avec celles infligées aux employés, un supplément d'information non contenu dans ce fichier était nécessaire. Il a donc fallu utiliser l'analyse des 396 dossiers de l'OCP, ce qui a notablement restreint le nombre d'employeurs concernés, puisque bon nombre d'entre eux ne sont pas mentionnés par l'employé lors de son interpellation.

6.1 Les employeurs sanctionnés par l'OME

Selon l'OME, les enquêtes effectuées entre 1999 à 2001 montrent que les employeurs découverts en situation d'infraction atteignent 69% du nombre total d'enquêtes (Tableau 14). Il faut toutefois préciser que ces enquêtes ne sont pas effectuées de manière aléatoire, mais sont initiées le plus souvent à la suite d'un signalement (police, OCP, douanes, etc.). Ces résultats ne permettent donc pas d'estimer la proportion de l'ensemble des entreprises ou employeurs engageant des travailleurs clandestins.

Tableau 14: Nombre d'employeurs sanctionnés à la suite d'une enquête entre 1999 et 2001

	1999		2000		2001		Total	
	n	%	n	%	n	%		
Nombre employeurs sanctionnés par l'OME*	313	77	489	63	502	71	1304	69
Total enquêtes initiées par l'OME	405	100	771	100	706	100	1882	100

* Seules les infractions concernant les étrangers sans autorisation de séjour sont prises en compte. Sont donc exclus les cas d'infraction concernant les résidents et les requérants d'asile (permis F: admission provisoire, droit de travailler, ou permis N: requérant d'asile, droit de travailler après 6 mois). (source : OME)

On constate que la grande majorité des employeurs (85%) paient entièrement leur(s) amende(s)³⁸.

A ce stade, une remarque s'impose concernant la coordination des sanctions: il est impossible de comparer directement le nombre des enquêtes de l'OME avec celui des amendes du service des contraventions, car l'amende totale infligée à un seul employeur par l'OME peut être décomposée en plusieurs tranches au service des contraventions. En d'autres termes, le nombre des amendes émises par le service des contraventions est systématiquement supérieur à celui des enquêtes de l'OME. Par ailleurs, nous notons une déperdition dans la communication des données au Service des contraventions, puisque environ 5% des cas sanctionnés par l'OME n'ont pas été identifiés au Service des contraventions (données 2001). Aucune amende n'a été identifiée pour ces employeurs pour les années corres-

³⁸ Y compris les amendes converties en jours de prison ou en travaux d'utilité publique.

pondantes à l'étude, mais on ne peut exclure l'éventualité d'un retard pour une partie des cas, notamment ceux traités fin 2001.

Tableau 15: Paiement des amendes par les employeurs

	1999		2000		2001*	
	n	%	n	%	n	%
Amende payée complètement	364	81	646	81	481	47
Amende payée partiellement	20	4	36	5	19	2
Amende non payée	65	15	111	14	521	51
Total = nb d'amendes prononcées	449	100	793	100	1021	100

* Pour l'année 2001, la date de fin d'enquête ne figure pas pour 548 des 705 enquêtes de l'OME. La proportion des amendes entièrement payées est probablement supérieure, car certaines amendes ont sans doute été payées en 2002.

(source : service des contraventions de la police)

Les amendes émises par l'OME concernent, dans la grande majorité des cas, des employés sans autorisation de séjour et non d'autres migrants ou résidents réguliers (cf. Tableau 16). Deux hypothèses peuvent être émises pour expliquer ce fait. Soit le nombre absolu des personnes dont le séjour est légal, mais dont le travail est non déclaré, est beaucoup moins important que celui des travailleurs sans autorisation de séjour. Soit ces mêmes personnes échappent davantage aux interpellations précisément parce que leur situation de séjour est en règle, ce qui concorde avec le constat que les vérifications sur les lieux de travail sont plus rares que les autres types de contrôles.

Tableau 16: Montant total des amendes prononcées envers les employeurs

CHF	1999	2000	2001*
Total des amendes transmises par l'OME au Service des contraventions pour travail illégal (y.c. résidents réguliers et permis B, F, N), dont:			
Total des amendes transmises par l'OME au Service des contraventions pour travail clandestin	460'600	878'450	961'150
Total des amendes envoyées par le Service des contraventions pour travail illégal (regroupe les dénonciations de la Police, de l'OME et de l'OCP)	454'650	770'700	548'900
	492'750	930'790	894'000

* Pour l'année 2001, la date de fin d'enquête ne figure pas pour 548 des 705 enquêtes de l'OME. Il est donc probable que le total des amendes de l'OME ne corresponde pas exactement à celui présenté ici.

6.2 Les employeurs sanctionnés à la suite de l'interpellation d'un employé clandestin

D'après les dossiers de l'OCP étudiés lors de notre enquête (396), on peut observer indirectement la manière dont les offices et services communiquent entre eux, ainsi que les difficultés issues des sources de données différentes. En effet, sur les 239 employeurs mentionnés dans les dossiers de l'OCP, seuls 76 (32%) ont reçu une amende du service des contraventions. Les 163 employeurs restants n'apparaissent pas dans les enquêtes de l'OME, et aucune information n'est disponible sur les mesures ou décisions les concernant.

Partant du principe que tout dossier d'un employé sanctionné contenant les coordonnées d'un employeur est systématiquement transmis par l'OCP à l'OME³⁹, deux hypothèses peuvent être formulées pour expliquer cet écart :

1. Il est possible que l'OME n'ait pas disposé de preuves suffisantes pour intervenir et ne soit pas entré en matière à la suite de ces signalements. Dans ce cas de figure, l'OME conserve l'identité de l'employeur – mais ces données n'apparaissent pas sur les fichiers mis à disposition – et procède généralement à un contrôle ultérieur. Celui-ci n'est cependant plus lié au signalement initial de l'employé.
2. On ne peut exclure que des lacunes dans les données du dossier OCP aient empêché les enquêteurs du FSM d'identifier les dossiers correspondants à l'OME ou au service des contraventions de la police (nom imprécis de l'employeur ou de l'entreprise, par exemple). Ce cas de figure devrait cependant être rare, car des recherches poussées ont été entreprises avec le soutien de ces services pour minimiser le biais dû à ces difficultés « d'articulation » entre les dossiers.

Il est intéressant de noter que la répartition des amendes par secteur économique ne correspond pas à celle des employés sanctionnés. C'est dans le secteur "industrie et bâtiment" que les employeurs sont le plus souvent sanctionnés : une amende a été infligée envers la moitié des employeurs contrôlés dans ce secteur. Pour ce qui est du secteur de "l'hôtellerie et de la restauration", un tiers des employeurs contrôlés a été sanctionné d'une amende (Tableau 17), ces chiffres excluant bien entendu les employeurs dont l'identité est restée inconnue.

Tableau 17: Amendes prononcées envers les employeurs par secteur économique

Secteur économique	Amendes prononcées				Total employeurs	
	Oui		Non		n	%
	n	%	n	%		
Economie domestique	33	29	80	71	113	100
Hôtellerie et restauration	21	34	40	66	61	100
Industrie du sexe	7	28	18	72	25	100
Industrie et bâtiment	7	47	8	53	15	100
Nettoyage	4	33	8	67	12	100
Autre	4	31	9	69	13	100
Total	76	32	163	68	239	100

Par rapport à l'échantillon de base (396), la proportion d'employeurs qui reçoivent une amende est de 19.2%.

Malgré un barème indicatif sensiblement différent⁴⁰, il n'y a pas d'écart majeur entre les amendes infligées aux employeurs et aux employés. Le montant moyen des amendes est en effet relativement proche : 2'072 francs pour les employeurs, contre 1'735 francs pour les

³⁹ Selon les témoignages des représentants de l'OCP.

⁴⁰ L'échelle indicative adoptée pour les employeurs va de 500 à 3000 francs, alors qu'elle va de 100 à 2000 francs pour les employés.

employés. Il faut préciser que les chiffres indiqués concernent rarement des situations dans lesquelles et l'employeur et son employé ont reçu une amende.

De plus, les employeurs du secteur le plus important (économie domestique) sont moins souvent sanctionnés que les employés de ce secteur. A l'inverse, les employeurs des secteurs "industrie et bâtiment" et "hôtellerie et restauration" sont plus souvent sanctionnés d'une amende que les employés de ces secteurs, la sanction utilisée pour eux étant plutôt le renvoi.

Tableau 18: Montants des amendes à l'égard des employeurs identifiés par les dossiers de l'OCP (période comprise entre 1999 et 2002)

CHF	n	%
0 à 500	19	25
501 à 1000	24	32
1001 à 1500	14	18
1501 à 2000	7	9
2001 à 3000	5	7
3001 à 4000	1	1
4001 à 5000	6	8
Montant moyen des amendes	2072	
Nombre d'amendes employeurs ⁴¹	76	100

L'application de l'amende parmi les 76 employeurs identifiés par les dossiers de l'OCP correspond à celle des données générales des enquêtes menées par l'OME auprès des employeurs. Pour rappel, ces données montrent qu'environ 80% des personnes sanctionnées s'acquittent de cette amende. Les montants et le paiement des amendes ne présentent pas de différences significatives entre les différents types d'employeurs, notamment en fonction du secteur économique.

Tableau 19: Paiement de l'amende par les employeurs identifiés par les dossiers de l'OCP

	n	%
Amende non payée	15	20
Amende payée entièrement	57	75
Amende payée partiellement	4	5
Total = nombre d'employeurs avec une amende	76	100

(source : Service des contraventions)

Compte tenu de ce pourcentage de non-paiement de l'amende, la proportion d'employeurs qui s'acquittent entièrement de l'amende est de 14.4% (57/396), auxquels on peut ajouter 1% (4/396) d'employeurs qui s'acquittent partiellement de l'amende.

6.3 Récidives

Si les contraintes dans certains secteurs économiques et les sanctions peu élevées en comparaison des avantages financiers qui peuvent être réalisés amènent les employeurs à faire

⁴¹ Total des employeurs ayant reçu une amende.

appel au travail clandestin, le nombre de patrons récidivistes demeure relativement limité : respectivement 18% et 25% des employeurs sanctionnés en 2000 et 2001 avaient des antécédents, selon les enquêtes de l'OME (Tableau 20).

Tableau 20: Nombre de récidives parmi les employeurs

Récidives	2000		2001	
	n	%	n	%
Oui	122	18	175	25
Non	561	78	531	75
Total	683	100	706	100
Sans information	39			

(source : OME)

6.4 Conséquences des sanctions

Les informations qui suivent proviennent des 20 entretiens réalisés avec les employeurs. En effet, les dossiers de l'OCP ne contenaient pas d'informations systématiques à ce sujet.

6.4.1 Conséquences financières

Paiement de l'amende : Il existe d'importantes différences entre les employeurs interviewés quant à la perception de l'amende. Quatre employeurs ont été favorablement surpris et considèrent que l'amende reçue n'est pas très élevée. Pour eux, l'amende n'a pas de rôle dissuasif⁴². Les autres estiment par contre que l'amende infligée a été excessive. C'est notamment le cas de ceux qui avaient payé toutes les charges sociales et de ceux qui employaient des personnes à temps très partiel (personnel de maison).

Paiement du billet d'avion : Parmi les 20 employeurs interviewés, seuls trois ont dû financer le billet d'avion pour le renvoi de leur ancien employé. Pour une personne, le prix du billet d'avion a été payé directement à la police, sans quittance, et l'employeur n'a depuis lors pas reçu d'autre sanction.

Paiement rétroactif des charges sociales : A ce propos, la situation est confuse. Les employeurs qui s'acquittaient normalement des charges sociales de leur employé clandestin n'ont logiquement pas eu de frais dans ce domaine. Par contre, les employeurs qui ne payaient pas les charges sociales (ou qui cotisaient uniquement pour l'assurance-accident) n'ont pas tous été traités de la même manière. Certains déclarent avoir dû payer ces charges rétroactivement, au prix de démarches longues et compliquées, alors que d'autres disent n'avoir rien payé du tout. Mais aux dires des 20 employeurs interviewés, aucune autre sanction que l'amende ne leur a été infligée... Ces résultats sont évidemment contradictoires. Plusieurs témoignages laissent penser qu'aucune démarche systématique n'est entre-

⁴² Exemple dans le secteur du bâtiment: pour l'employeur, l'économie sur un salaire non déclaré à 20.-/h est d'environ 22'000 francs par année, en comparaison d'un salaire déclaré à 22.-/h. La différence provient, outre le salaire horaire plus bas, de la prise en charge, si l'emploi est déclaré, de 3 semaines de vacances, d'un 13^{ème} salaire, des indemnités de déplacements et repas ainsi que les charges sociales. Pour l'employé, le revenu net est également légèrement supérieur s'il n'est pas déclaré, mais les conditions sont plus dures (travail sur appel, pas de congé maladie, pas de vacances, etc.). Dans l'économie domestique, il n'est pas rare de constater des salaires en dessous de 10 francs de l'heure, ce qui double au minimum l'économie réalisée par l'employeur dans cet exemple.

prise par les autorités pour récupérer les cotisations sociales non versées par les employeurs, mais ce point n'a pas pu être approfondi, faute d'informations suffisantes.

6.4.2 Désorganisation au sein de l'entreprise

En dehors de l'amende, la conséquence principale d'une sanction pour l'employeur est de devoir se passer d'une force de travail et repourvoir le poste dans de brefs délais. Compte tenu des caractéristiques des emplois clandestins (postes peu qualifiés, faiblement rémunérés et souvent pénibles), les problèmes de recrutement se sont, aux dires de l'ensemble des employeurs interviewés, à nouveau posés. Quatre employeurs (sur 20) déclarent avoir ré-engagé un travailleur clandestin et dans un cas, il s'agissait de l'employé sanctionné. Huit autres affirment qu'ils n'hésiteraient pas à engager à nouveau des travailleurs sans autorisation selon les besoins. Un employeur déclare avoir été contraint de fermer son entreprise : après avoir été sanctionné à trois reprises, il ne voulait plus prendre de risques.

6.5 Le point de vue des employeurs interrogés

Les employeurs interviewés ressentent une certaine injustice et de l'hypocrisie de la part des autorités.

Tout d'abord ils dénoncent la pratique de l'octroi des permis de travail, dans la mesure où, selon eux, il existe une inégalité de traitement entre les entreprises en fonction de leur taille. Selon plusieurs témoignages, les quotas de permis sont réservés aux grandes entreprises et les petites n'y ont pas accès⁴³. Par ailleurs, ils relèvent que les démarches administratives pour obtenir un permis sont longues et fastidieuses, ce qui en décourage plus d'un. Ils évoquent encore la difficulté de trouver des citoyens suisses ou des titulaires de permis de travail acceptant de faire des travaux peu qualifiés, pénibles et généralement mal rémunérés.

Pour toutes ces raisons, mais aussi afin de rester concurrentiels, les employeurs estiment que l'engagement de travailleurs clandestins est indispensable. Dès lors, ils considèrent que la politique actuelle est hypocrite dans la mesure où "l'Etat accepte tacitement cette situation en encourageant les patrons à payer les charges sociales des clandestins". De nombreux employeurs critiquent ainsi le fait que l'Etat perçoive les impôts du travail "au gris", mais sanctionne ces mêmes personnes dès lors qu'il a connaissance de leur clandestinité.

Une autre inégalité entre les employeurs concerne la probabilité d'être contrôlé et sanctionné. Pour les employeurs de l'économie domestique, le risque d'être contrôlé est surtout indirect, dans la mesure où ils sont identifiés par le biais de leur employé. Pour ce type de secteur, il n'y a pas de contrôle sur la place de travail. A l'autre extrême, les grandes entreprises sont également avantagées dans la mesure où elles échappent davantage aux contrôles, les processus pour y accéder étant souvent plus difficiles (service de sécurité). Ainsi selon leurs propres témoignages, les employeurs des petites et moyennes entreprises se voient davantage touchés par la politique de répression du travail clandestin.

Malgré ces inégalités entre les employeurs, force est de constater qu'ils sont aptes à évaluer les risques potentiels qu'ils encourent. Etant donné que les sources de contrôles sont en

⁴³ Ces employeurs sont en grande partie des patrons de petites entreprises : 18 employeurs ont moins de 8 employés, 2 comptent respectivement 20 et 30 employés.

général circonscrites aux contrôles de l'OME et que les employeurs n'ont, dans 40 % des cas, pas à craindre que leurs employés ne les dénoncent, la probabilité d'un contrôle paraît relativement calculable. Les stratégies des employeurs consistent par exemple, après une première infraction, à veiller à verser les cotisations sociales et à engager des travailleurs européens, dont le risque d'être interpellé pour irrégularité de séjour est minimale.

Comme la sanction infligée aux employeurs est dans la grande majorité des cas limitée à une amende (même si des suites pénales sont possibles en cas de récidives, de non-paiement de leur amende ou si un employé exploité porte l'affaire aux prud'hommes), ils parviennent à s'en accommoder⁴⁴. Certains patrons interrogés admettent spontanément que la sanction est dans l'ensemble plus lourde pour les employés que pour eux-mêmes. Selon trois employés sanctionnés d'une amende, c'est leurs employeurs qui en ont réglé le paiement.

⁴⁴ Le cadre légal prévoit une sanction maximale de CHF 5000 pour « celui qui, intentionnellement, aura occupé des étrangers non autorisés à travailler en Suisse » et de CHF 3000 en cas de négligence (art. 23, al.4 LSEE). Si d'autres infractions s'ajoutent, des sanctions plus lourdes peuvent être envisagées.

Principaux enseignements concernant les employeurs

- En trois ans (1999-2001), 1'304 employeurs ont été sanctionnés à la suite de 1'882 enquêtes de l'OME.
- A la différence des employés sanctionnés, les employeurs font essentiellement l'objet d'une sanction financière.
- Aucune démarche systématique n'est entreprise par les autorités pour récupérer les cotisations sociales non versées par les employeurs.
- Pour des raisons qui n'ont pas complètement pu être élucidées, un tiers seulement des employeurs, dont les coordonnées figuraient précisément dans les dossiers des employés clandestins sanctionnés, apparaissent dans les données du service des contraventions (76 personnes).
- On constate des différences entre les secteurs économiques : les employeurs du secteur de l'industrie et du bâtiment se voient un peu plus souvent infliger une amende que les autres (47% se sont vus sanctionnés dans ce secteur, contre 29% parmi ceux de l'économie domestique).
- Environ 80% des employeurs se sont acquittés de leur amende.
- Les autres sanctions telles que le paiement du billet d'avion en vue du renvoi de l'employé ou le versement rétroactif des prestations sociales à l'employé n'ont pu être étudiées à partir des dossiers dans la mesure où cette donnée n'est pas récoltée régulièrement par les sources consultées (OME, OCP et service des contraventions).
- Bien que le montant des amendes semble non négligeable pour certains, la majorité des employeurs interviewés se sont déclarés prêts à récidiver si le besoin se représentait, ou l'ont déjà fait. Cependant, le nombre de récidives identifiées par l'OME laisse penser que les employeurs amendés prennent davantage de précautions afin d'éviter une nouvelle sanction.
- Le risque financier d'une première infraction est aisément calculable pour les employeurs.

7. Conclusions

Le mandat confié à la CEPP par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil se résume à cinq questions auxquelles l'évaluation tente de répondre. L'enquête a porté sur 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés par l'autorité fédérale d'une interdiction d'entrée sur le territoire suisse. Donc, comme il s'agit d'évaluer les effets des sanctions de l'emploi clandestin, ni les procédures de régularisation, ni les procédures de demande d'asile politique n'ont été abordées.

Les résultats montrent que les employeurs sont moins exposés aux mesures de répression, puisque seuls 19% d'entre eux ont été sanctionnés dans l'échantillon observé de 396 cas de renvoi d'employé clandestin. Selon les données administratives, en l'espace de deux ans (2000-2001), 991 employeurs ont été sanctionnés par l'OME et l'OFE a prononcé sur une période⁴⁵ équivalente 888 interdictions d'entrées pour des cas transmis par le canton de Genève. Les données de la police ne permettent pas de détailler le nombre de travailleurs clandestins refoulés pendant cette période.

La législation en vigueur⁴⁶ traite les employés clandestins et leurs employeurs de manière très différente, les premiers commettant plusieurs infractions (entrée, séjour, travail), les seconds une seule (emploi). Une comparaison stricto sensu de l'égalité de traitement devient dès lors sans fondement juridique ou logique. Il n'en reste pas moins que l'employé clandestin est beaucoup plus gravement sanctionné que l'employeur.

1. Comment les acteurs concernés coordonnent-ils leur action pour identifier les employeurs et les employés clandestins?

Les cas découverts lors des contrôles sont signalés aux instances concernées par le traitement de cette information selon une procédure établie. Comme plusieurs instances peuvent agir (police/OCP, police/OME, douane/police) dans le même champ d'intervention, les cas sont signalés aux autres généralement après que l'instance active a terminé son travail. Dans ce sens, il n'y a pas forcément une coordination immédiate, mais une information ultérieure. De manière générale, aucune information sur la suite donnée aux signalements n'est transmise aux acteurs en amont de l'intervention. Toutefois pour les cas problématiques (ex: récidives), des échanges d'information peuvent avoir lieu lors des rencontres tripartites.

Suivant l'origine du contrôle (police, OCP, OME, douane) et la situation de la personne interpellée (passeport, interdiction d'entrée, etc.), le "parcours administratif" de l'information concernant un employeur ou un employé clandestin peut être très différent. Ainsi, la police peut mener de bout en bout une enquête et refouler immédiatement un employé clandestin. Le cas sera signalé à l'OCP et, si l'employeur est identifié, à l'OME. Si au contraire un employé clandestin est identifié lors d'une enquête de l'OME, le cas sera uniquement signalé à l'OCP à la fin de l'enquête. Toutefois les preuves fournies lors de ces signalements ne sont pas toujours suffisantes pour intervenir.

⁴⁵ 2 ans, soit de juillet 1999 à juin 2001.

⁴⁶ Les révisions de lois en cours dans le domaine des migrations (Loi sur les étrangers) et de la lutte contre le travail au noir (Loi de contrôle du travail au noir) ne semble d'ailleurs pas changer cette orientation.

La gestion administrative des cas découverts est la plupart du temps⁴⁷ répartie entre deux instances: l'OCP (DJPS) instruit les dossiers concernant les employés clandestins, l'OME (DEEE) instruit les dossiers concernant les employeurs. Les enquêtes sont alors séparées et le lien entre employeur et employé clandestin se perd. Les enquêtes évoluent à des rythmes et selon des approfondissements qui diffèrent car les objectifs, de même que les priorités de ces instances ne sont pas identiques.

2. Comment les autorités assurent-elles une égalité de traitement lorsqu'elles sanctionnent les clandestins et les employeurs (sanction pénale ou administrative)?

L'évaluation relève des inégalités de situation, notamment en termes de prise de risque, de sanctions et de conséquences personnelles et économiques. Ainsi les employés clandestins sont plus exposés aux contrôles, enfreignent plus de lois, s'exposent à plus de types de sanctions qui ont de graves conséquences, alors que les employeurs n'encourent que peu de risques et sont faiblement sanctionnés en regard des avantages économiques retirés de l'activité des clandestins.

D'autres types d'inégalités sont apparues entre employeurs ou entre employés clandestins. Ainsi, les contrôles des employeurs sont effectués selon des procédures très différentes (avec ou sans annonce) selon les enquêteurs et le type d'entreprise: un café-restaurant est plus accessible, les issues sont plus facilement contrôlées que celles d'une multinationale dotée d'un service de sécurité, auprès duquel les enquêteurs doivent s'annoncer. Les inégalités entre employés clandestins découlent en partie du type d'activité exercé: si un déplacement professionnel est nécessaire, l'exposition à un contrôle est plus forte. Mais aussi la couleur de peau, la nationalité, etc. augmentent les risques d'un contrôle.

3. Quels sont les flux d'information entre les acteurs chargés de la répression, les assurances sociales impliquées et le fisc?

Les informations vont uniquement des acteurs chargés de la répression vers les assurances sociales et le fisc. Au cas par cas, les services signalent aux autorités concernées (Commission de surveillance des assurances sociales et administration fiscale) les employeurs dérogeant aux usages professionnels en vigueur. Toutefois ni l'analyse des dossiers des employés sanctionnés, ni les entretiens avec les employeurs n'ont permis de quantifier la proportion des employeurs qui ont été réellement contraints de payer rétroactivement des cotisations sociales et des impôts à la source. Tout ce que l'on peut en conclure, c'est qu'il n'y a apparemment pas de pratique systématique en la matière.

Dans le sens inverse, aucune information n'est transmise des assurances sociales et du fisc vers les services chargés du contrôle, ceci malgré leurs demandes répétées. La loi préserve l'anonymat des employés clandestins, et leur garantit ainsi un minimum de droits. Elle préserve également, par là-même, leurs employeurs des recoupements d'informations qui permettraient de les confondre.

4. Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employés clandestins?

Selon le comportement de l'employé clandestin lors de l'interpellation, mais aussi ses antécédents judiciaires, son état de santé, le temps passé sur le territoire helvétique, les sanc-

⁴⁷ Dans de rares cas, les enquêtes sur les employeurs sont menées directement par la police (mandats d'amener).

tions varient d'une simple "remise sur le trottoir" avec un délai de départ, à une expulsion immédiate accompagnée de la police.

Selon les 396 dossiers étudiés, la moitié des personnes interpellées ont été refoulées par la police, l'autre moitié a été renvoyée hors des frontières suisses au moyen d'une carte de sortie. Environ 20% des personnes sanctionnées étaient des récidivistes.

Les amendes sont en moyenne de 1'735 francs par personne, et 35% des clandestins s'en acquittent, la plupart du temps dans l'espoir de voir leur situation se régulariser un jour. Si la personne a une famille, le cumul des amendes peut atteindre des montants supérieurs à ceux infligés aux employeurs, qui ne paient que pour l'employé concerné.

Le fait d'avoir été interpellé engendre des conséquences humaines et sociales: la personne craindra pour ses proches, devra s'isoler pour éviter de compromettre son entourage, voire sera exclue pour les mêmes motifs. La précarité de la situation de ces personnes va s'accroître, accompagnée d'une souffrance psychologique importante. A cela s'ajoute un sentiment d'injustice ressenti au moment de l'interpellation, lorsque dans certains cas des menottes sont passées et une fouille au corps exécutée.

Le départ du territoire engendre un certain nombre de conséquences matérielles et sociales que l'OCP essaie de réduire autant que possible avec l'aide de la Croix-Rouge en préparant les départs: récupérer les salaires dus, les cotisations sociales et de prévoyance, les biens, préparer l'arrivée dans le pays d'origine, etc.

5. Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employeurs?

Les employeurs sont beaucoup moins touchés par les mesures de répression du travail clandestin. Ils ne sont ni la cible des contrôles de routine de la police, ni exposés à des contrôles aléatoires (par pointage), mais uniquement inquiétés en cas de signalement par des tiers. Selon notre enquête, les amendes réellement payées par 80% d'entre eux sont en moyenne de 2'072 francs par employé, ce qui met en évidence l'avantage financier que représente l'emploi d'un clandestin par rapport aux économies réalisées sur les salaires, les impôts et les assurances sociales. Ces économies s'ajoutent aux avantages tirés de la précarité dans laquelle vivent ce type d'employés, corvéables à merci : mauvaises conditions de travail, surcharge et pénibilité, heures supplémentaires non rémunérées, travail le soir et le week-end, suppression des vacances, etc. L'attractivité de ces "avantages" est confirmée par les chiffres de l'OME: à Genève, plus de 400 employeurs ont été sanctionnés en moyenne par année entre 1999 et 2001.

Une fois sanctionné, l'employeur adopte en apparence un comportement plus raisonnable, du moins à en croire les chiffres qui montrent un taux de récurrence relativement faible⁴⁸. Ceci pourrait s'expliquer par le discrédit porté sur l'employeur, mais une hypothèse moins naïve serait qu'ils sont mieux informés sur la façon de ne pas se faire prendre. C'est ce que tendent à prouver les déclarations des employés à propos des moyens de pressions utilisés par leurs employeurs afin de ne pas être dénoncés: paiement ou retenue du dernier salaire, paiement du billet de retour en Suisse (par avion), dénonciation d'un membre de la famille ou du logeur, etc.

En plus de l'amende, l'employeur doit faire face à des sanctions administratives, comme le remboursement du billet d'avion (frais de refoulement), le paiement des cotisations socia-

⁴⁸ 19% en 2000, 25% en 2001.

les, des amendes infligées par les pairs (conventions collectives) ou l'exclusion de marchés publics. Ces mesures ne sont toutefois pas systématiques, et au cours de notre enquête approfondie, aucune information précise n'a pu être rassemblée à ce sujet, ce qui milite en faveur de l'hypothèse que ce type de sanction est somme toute assez rare.

Si certains employeurs mentionnent la difficulté d'obtenir des permis de travail comme unique motif à l'engagement d'employés clandestins, d'autres, notamment dans l'hôtellerie et la restauration, se sont accommodés de ce type de main d'œuvre. Pour les premiers comme pour les seconds, ce sont les sanctions prises à l'égard des employés clandestins (refoulement) qui ont des répercussions sur leurs activités, car ils doivent à nouveau recruter du personnel.

8. Recommandations

Etant donné le droit fédéral en vigueur et la politique restrictive en matière d'immigration extra-européenne, une amélioration notable de la situation sur le marché du travail clandestin est illusoire sans l'intervention du Conseil fédéral et du Parlement.

Au plan cantonal, des aménagements de la mise en œuvre sont toutefois possibles et font l'objet de nos recommandations. Les objectifs en sont de garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement pour tous les acteurs, d'obtenir une vision globale et documentée de la situation et de soutenir des mesures de prévention.

I. Clarifier les procédures et les pratiques

Dans le domaine de la répression du travail clandestin, les acteurs sont multiples. Pour certaines actions, comme l'identification, le refoulement, etc., leurs compétences se dédoublent et induisent des procédures différentes pour des cas similaires. Par ailleurs nous avons constaté l'absence fréquente de directives précises pour la mise en œuvre quotidienne de ces actions par les fonctionnaires. Ces deux facteurs ont pour conséquence un manque de transparence dans les procédures et ouvrent la porte à des pratiques aléatoires. Pour y remédier, la CEPP recommande de clarifier ainsi les procédures et les pratiques :

1. Concernant les employés clandestins

- **OCP** : il auditionne les personnes interpellées, récolte les données les concernant, instruit les dossiers et prend les décisions – sanction (amendes, mesures d'éloignement, interdiction d'entrée, etc.) ou régularisation. Aucune sanction n'est prise tant que le dossier n'est pas instruit. Lorsqu'il en a connaissance, l'OCP dénonce les employeurs à l'OME ainsi qu'à l'administration fiscale (rattrapage des impôts à la source des travailleurs étrangers).
- **Police** : elle procède exclusivement aux interpellations et arrestations, puis transmet le cas à l'OCP (sauf en cas de lien avec d'autres délits) ; elle ne procède plus à des renvois immédiats, ne délivre plus de carte de sortie. La police doit recevoir des directives permettant de savoir quand et comment il faut agir, tout en respectant le principe d'opportunité (en accord avec le Parquet). En particulier, les menottes et incarcérations des personnes contrevenant uniquement à la LSEE doivent être évitées.

2. Concernant les employeurs ayant engagé des employés clandestins

- **OME** : il contrôle les entreprises du point de vue de l'autorisation de travail et, en cas d'infraction, détermine le montant de l'amende et le transmet au Service des contraventions. Dans les cas d'abus avérés de l'employeur (mauvaises conditions salariales, manquement au paiement des cotisations sociales et de l'impôt anticipé), il transmet le dossier de l'employeur à l'OCIRT et à l'administration fiscale. Lorsqu'un employé clandestin est repéré lors d'une enquête, il transmet le dossier à l'OCP.
- **OCIRT** : il enquête sur les entreprises (sanctionnées par l'OME) du point de vue des assurances sociales et des usages professionnels (conventions collectives). Il dénonce les infractions à la Commission de surveillance des assurances sociales

(rattrapage des cotisations sociales). Un tel transfert de dossiers représente un nombre conséquent d'enquêtes supplémentaires pour ce service. Une analyse du volume de travail supplémentaire pour l'OCIRT doit être réalisée et les moyens à sa disposition adaptés en conséquence.

- **Administration fiscale:** elle procède au rattrapage des impôts anticipés non versés par les employeurs qui lui sont signalés par l'OCP et l'OME.

3. Documentation et échange d'information

Les quatre instances concernées établissent chaque année un rapport spécifique sur la situation du séjour et du travail clandestins à Genève (statistiques, constats, activités, propositions) à l'attention du Grand Conseil. Des moyens sont mis à disposition de ces services pour permettre la compatibilité de leurs données, le suivi d'un dossier à travers toute la procédure et la production régulière de statistiques sur l'activité de ces services. En particulier le plan de classement des dossiers doit être commun à l'ensemble des services concernés, de manière à faciliter les échanges d'information.

4. Dotation en personnel

Les services concernés doivent bénéficier d'une dotation en personnel correspondant aux tâches ainsi définies (particulièrement OCP et OCIRT).

II. Formaliser les rencontres tripartites

Une commission tripartite doit être spécifiquement chargée des questions liées à l'emploi clandestin doit être mise sur pied. En effet, les commissions existantes se consacrent plutôt à la lutte contre le travail au noir. Cette commission ne devrait pas seulement pouvoir intervenir dans la procédure de demande d'un permis de séjour par la voie humanitaire (loi sur l'asile et loi sur les étrangers), mais aussi dans les procédures régulières d'accord de permis de travail et dans les procédures de justice (prud'hommes en particulier). La composition de la commission doit donc tenir compte de ces tâches transversales.

III. Créer une base de donnée des infractions

Il faut mettre en place une base de données commune, qui permette de visualiser l'ensemble des informations et des sanctions prises dans le cadre d'un dossier. Le suivi des dossiers sera amélioré et une réflexion sur l'ensemble des cas pourra être menée. Il s'agit de relier les services en charge du contrôle et des sanctions: Police, Service des contraventions, OCP, OME, OCIRT, Administration fiscale.

IV. Sanctionner les employeurs et exiger systématiquement le rattrapage des cotisations sociales

L'attractivité de l'emploi clandestin est très forte en regard des sanctions encourues par les employeurs. Un équilibre est à rétablir entre délit et sanction des employeurs. Un moyen simple existe déjà, mais n'est appliqué que marginalement et sans critères de référence : exiger des employeurs le paiement des cotisations sociales dues pour la période travaillée et des impôts à la source. Comme l'employeur doit, après trois mois de retard, prendre également en charge la part de l'employé pour les cotisations sociales, l'application de cette mesure aurait un effet dissuasif supplémentaire.

Une meilleure collaboration des services impliqués permettra d'améliorer le croisement des informations pour déterminer la période réelle pendant laquelle un travailleur clandestin a

été employé. Comme ce rattrapage est déterminé en fonction des jours travaillés, il faut adjoindre une amende (minimum équivalant au montant d'un an de cotisations sociales) pour rendre crédible ce type de sanction et contrecarrer les trop nombreuses déclarations relatives à un recrutement récent de l'employé.

V. Assainir le secteur de l'économie domestique

Il apparaît urgent, notamment face à l'importance du secteur de "l'économie domestique", confirmée lors de cette évaluation, de mettre en place des mesures qui permettent de diminuer l'attractivité de l'emploi clandestin. La CEPP propose quatre mesures:

1. Comprendre la situation

Le secteur de l'économie domestique est, de loin, le plus gros employeur de travailleuses clandestines. C'est aussi un secteur atypique (employeurs individuels, secteur inorganisé, emploi fragmenté). Mieux connaître la réalité de ce secteur est une condition préalable pour y résorber l'emploi clandestin. Le Conseil d'Etat doit demander une étude spécifique portant sur ce secteur.

2. Mener une campagne d'information

Le manque d'information des employeurs, spécialement dans l'économie domestique, contribue au maintien de leurs employés dans la clandestinité. Une campagne d'information est nécessaire pour encourager les alternatives légales à l'emploi clandestin : possibilités de régularisation, démarches à effectuer pour obtenir des permis de courte durée, pour régulariser la situation auprès des assurances sociales et du fisc, connaissance du contrat-type de travail du secteur. L'OME devrait prendre en charge cette activité.

3. Développer des mesures de prévention

Le marché du travail clandestin réagit à des besoins réels: par exemple la garde d'enfants en âge pré-scolaire et scolaire est devenue un problème grandissant avec les changements de mœurs, en particulier pour les familles dont les deux parents travaillent, ou les familles monoparentales. Une partie de l'intervention doit donc être consacrée à la prévention de l'emploi clandestin dans ce secteur, par des mesures s'attaquant notamment au manque de place dans les crèches, les tarifs pratiqués, les horaires scolaires, l'offre parascolaire, etc.

4. Instaurer un chèque emploi-service

Pour faciliter les démarches administratives des employeurs qui souhaitent engager légalement des employés domestiques, démarches souvent présentées comme un obstacle à la régularisation de leur situation, la mise en place du chèque emploi-service, déjà proposé en 1995 par le Conseil économique et social⁴⁹, doit être réalisée rapidement.

⁴⁹ Conseil Economique et Social (1995) Les emplois de proximité. Genève: CES.

9. Annexes

9.1 Les personnes interrogées

Responsables de l'action de l'Etat

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. Bertossa Bernard | Procureur général |
| 2. Ecuier Philippe | Directeur de l'Office de la main d'œuvre étrangère |
| 3. Goetz Felix | Ancien directeur de l'OCP |
| 4. Perrin Yves | Directeur du marché du travail |
| 5. Reichsteiner Urs | Chef de la police judiciaire |
| 6. Vallotton Paul-Olivier | Directeur de l'OCP |

Acteurs directs du contrôle

- | | |
|---|---|
| 7. Anderegg Richard | Directeur-adjoint de l'OME, responsable des inspecteurs |
| 8. Badel Anne-Marie | Contrôleuse, Service du contrôle de l'AFC |
| 9. Betran Antoine | Inspecteur à l'OME |
| 10. Bourret Laurent | Inspecteur à l'OME |
| 11. Brelaz Philippe | Appointé de gendarmerie, enquêteur de sécurité publique |
| 12. Castioni Chantal | Cheffe de la section des mesures de l'OCP |
| 13. Catelain Gilbert | Officier chef du secteur III du CGFR |
| 14. Davit Bruno | Chef du Service des enquêtes de l'AFC |
| 15. Ducrest Bernard | Chef de la section asile de l'OCP |
| 16. Dufey, aspects techniques des dossiers (accès aux dossiers) OCP | |
| 17. Fontaine André | Chef de section BEAD, Police |
| 18. Gavillet Claude | Chef du secteur taxation du service des contraventions |
| 19. Gravante Ralph | Gendarme, Police |
| 20. Guidon Daniel | Inspecteur chef BEAD, Police |
| 21. Juillerat Michel | Directeur-adjoint du service des contraventions, Police |
| 22. Plumez Jean-François | Adjoint du chef de poste de Bardonnex, CGFR |
| 23. Ramelli Lino | Directeur, Direction du contrôle de l'AFC |
| 24. Reale Pasquale | Commission paritaire genevoise du gros œuvre (SYNA) |
| 25. Reimann Pierre-Alain | Directeur adjoint de l'OCP |
| 26. Thorimbert Denis | Directeur du service des contraventions, Police |

Acteurs sociaux

- | | |
|-------------------------|--|
| 27. Beer Charles | Syndicat Actions-Unia |
| 28. Benkabouche Sidi | Membre de la communauté algérienne |
| 29. Bossy Claude | Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs |
| 30. Kammermann Rémy | Centre social protestant |
| 31. Leuenberger Ueli | Université populaire albanaise |
| 32. Martin Adela | Association bolivienne de Genève |
| 33. Meylan Alain | Fédération des syndicats patronaux |
| 34. Terlinchamp Laurent | Société de cafetiers restaurateurs et hôteliers |
| 35. Turker Ismail | Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs |

9.2 Le Groupe d'accompagnement

1. Jean-Stéphane Clerc Responsable du Centre de contact suisses-immigrés
2. Serge Ducrocq Membre du Collectif de soutien aux Sans-papiers
3. Philippe Ecuier Directeur de l'office de la main d'œuvre étrangère
4. Heidy Huber Déléguée à l'intégration, DIAER
5. Alain Meylan Fédération des syndicats patronaux
6. Yves Perrin Directeur du marché du travail, DEEE
7. Urs Rechsteiner Chef de la Police judiciaire
8. Laurent Terlinchamp Président de la Société des cafetiers, restaurateurs
& hôteliers
9. Ismail Turker Syndicat SIT
10. Paul-Olivier Vallotton Directeur de l'Office cantonal de la population

9.3 Motion M 1403

Proposition de motion concernant l'application des mesures de répression du travail clandestin

Secrétariat du Grand Conseil, Date de dépôt: 6 avril 2001

Proposition présentée par les députés: Mmes et M. Alexandra Gobet, Nicole Castioni, Fabienne Bugnon, Françoise Schenk-Gottret, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Philippe Glatz, Nelly Guichard, Jeannine de Haller et Esther Alder

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

considérant :

- l'article 7 de la loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers qui accorde à la police le pouvoir de renvoyer immédiatement, détenir en vue de renvoi ou libérer avec carte de sortie les travailleurs clandestins avec suite de décision(s) administratives ;
- l'article unique du règlement concernant les amendes infligées par l'Office cantonal de l'emploi en matière de main-d'œuvre étrangère qui désigne le Département de l'économie publique comme autorité compétente pour la prise de sanctions à l'encontre des employeurs des travailleurs clandestins ;
- que l'incidence des décisions prises sur la base de ces deux dispositions peut être lourde ou légère sur les intérêts personnels et économiques de l'employeur comme de l'employé ;
- que cet impact découle de la politique de répression appliquée, qui n'est pas connue du Parlement ;

prie la Commission de contrôle de gestion d'établir la teneur de cette politique et de proposer, le cas échéant, au Grand Conseil, toute adaptation utile de la pratique ayant cours.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et Messieurs les députés,

Pour les travailleurs clandestins immigrés dans notre pays pour nourrir leur famille ou simplement assurer leur survie, le renvoi dans le pays d'origine ou dans un pays d'accueil inconnu est une sanction aussi commune qu'extrême dans ses conséquences personnelles.

Dans certains secteurs économiques structurés au plan syndical, certains travailleurs tentent par représentation de faire valoir leurs droits de travailleurs malgré l'éloignement. Dans d'autres, où l'étranger – qui dans ce cas est plus souvent une étrangère – travaille isolé ou hors influence syndicale (personnel de maison, bars à champagne par exemple) le refoulement prive ce personnel de ses prétentions légitimes.

Quelles sont les conséquences pour les employeurs ?

Ce pendant naturel du renvoi de l'étranger(e) est moins évoqué par les médias qui évoquent les renvois de clandestins. Au Grand Conseil, les points de situation ponctuels fournis par le DJPT à l'occasion de questions de députés ne comportent pas, vu le partage de compétences, l'information relative aux suites à l'égard de l'employeur.

C'est la raison pour laquelle il est indispensable que le Grand Conseil puisse appréhender de façon complète la politique menée en matière de travail clandestin sous la responsabilité du Conseil d'Etat.

Nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable à la présente proposition.

9.4 Législations applicables

Confédération

- Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes. Conclu le 21 juin 1999. Entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.
- Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes avec la CE; OLCP).
- Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931⁵⁰.
- Règlement de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE) du 1^{er} mars 1949.
- Ordonnance fédérale limitant le nombre des étrangers (OLE) du 6 octobre 1986. RS 823.21.
- Code pénal suisse (RS 311.11).
- Code de procédure pénale du 29 septembre 1977.
- Application de l'OLE: Pratique des autorités fédérales concernant la réglementation du séjour s'agissant de cas personnels d'extrême gravité. Circulaire du 21 décembre 2001.

Intercantonal

- Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers F 2 12.

Genève

- Loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 16 juin 1988 (F 2 10).
- Règlement concernant les amendes infligées par l'Office cantonal de l'emploi en matière de main d'œuvre étrangère du 11 décembre 1964 (J 2 10.06).

⁵⁰ Cette loi pourrait être remplacée par l'actuel projet de loi sur les étrangers (LEtr). Son éventuelle entrée en vigueur ne serait pas avant 2005.

9.5 Lettre du Conseil d'Etat du 15 novembre 2000

14154 - 2000



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 15 novembre 2000

Le Conseil d'Etat

14154 - 2000

Au Conseil fédéral
Palais fédéral
3003 Berne

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux,

Nous avons bien reçu votre lettre du 10 juillet 2000 par laquelle vous avez ouvert une procédure de consultation concernant la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Après un examen attentif du projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), du rapport explicatif et des documents qui l'accompagnent, notre Conseil se détermine comme suit :

1. Généralités

Présentée comme un des instruments fondamentaux de la politique migratoire suisse, la LEtr ne tient malheureusement compte ni des besoins futurs de l'économie suisse en main-d'oeuvre étrangère, ni des réalités migratoires.

L'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (UE), ainsi que ses Etats membres, et la LEtr (art. 24) confirment une priorité accordée au marché local (UE et AELE) dans le recrutement des travailleurs étrangers qui n'est pas discutée. Toutefois, les conditions personnelles d'admission en Suisse énumérées à l'article 26 du projet de loi limitent l'accès au marché du travail, pour les ressortissants extra-communautaires, à la seule main-d'oeuvre qualifiée, ce qui - soit dit en passant - est peu favorable aux pays du Sud, qui ont besoin de ces compétences pour se développer et s'intégrer progressivement à l'économie mondiale.

Cela dit, s'il est certain que notre économie nécessite prioritairement ce type de main-d'oeuvre, ses besoins ne s'y limitent assurément pas.

En consacrant le système binaire d'admission en Suisse (UE/AELE - reste du Monde) et en conditionnant l'accès à l'emploi à la qualification professionnelle et à la capacité d'adaptation professionnelle des migrants, le Conseil fédéral exclut l'engagement dans notre pays d'une main-d'oeuvre extra-européenne moins qualifiée, ce qui est de nature à pénaliser gravement nos entreprises à l'avenir.

En fixant de telles conditions d'admission dans une loi, plutôt que dans une ordonnance (OLE) aisément modifiable et mise en consultation annuellement, le Conseil fédéral retire à notre pays la possibilité d'adapter avec souplesse ses exigences à ses besoins, ainsi qu'aux réalités migratoires.

De fait, la Confédération persiste à vouloir traiter des flux migratoires extra-européens inéluctables par le biais coûteux de l'asile ou par la voie précaire de la clandestinité, qui engendre elle-même des coûts sociaux importants. A terme, des difficultés économiques importantes sont à prévoir.

2. Besoins futurs de l'économie

Malgré un objectif clair visant au recrutement de travailleurs dans l'intérêt économique du pays (art. 4, lettre a), la LEtr ne permettra pas de répondre aux besoins futurs de l'économie suisse. La nouvelle loi repose en effet sur un postulat erroné selon lequel les besoins en main-d'oeuvre moins qualifiée continueront dans le futur à être couverts par le marché intra-européen, au moment même où les pays membres de l'Union européenne connaissent des problèmes de recrutement de travailleurs moins qualifiés sur le marché communautaire.

Certains d'entre eux se sont d'ailleurs résolus à ouvrir leur marché aux migrants extra-communautaires. La France et l'Allemagne ont de la difficulté à trouver de la main-d'oeuvre étrangère spécialisée, mais également du personnel moins qualifié. L'Espagne et le Portugal doivent avoir recours à des travailleurs provenant d'Afrique du Nord.

A l'avenir, l'économie suisse réclamera aussi – outre des travailleurs très formés - une main-d'oeuvre moins qualifiée qu'elle peine déjà à obtenir sur le marché communautaire dans l'hôtellerie, la restauration et la construction. Plus tard, une pénurie analogue est à craindre dans d'autres secteurs professionnels.

Dans l'agriculture, l'expérience démontre aujourd'hui que le recours au travail au noir est l'unique parade à la baisse d'intérêt des travailleurs européens qui trouvent, de plus en plus souvent, un emploi dans leur pays, dans un environnement favorable qui contribue à améliorer leur qualité de vie.

A cet égard, il est naïf de croire que l'attractivité de la Suisse pour les populations étrangères est constante et que la hauteur des salaires est la seule motivation des migrants. L'environnement familial et le bien-être ont une importance au moins égale. Désormais, les travailleurs étrangers veulent émigrer avec leurs familles, dans une perspective résidentielle et non plus seulement conjoncturelle.

Dans son rapport « *Tendances des migrations internationales* » paru en 1999, l'OCDE constate que les entrées d'immigrants en Europe sont dorénavant en baisse, sauf dans quelques rares pays. L'organisation précitée arrive à la conclusion que le continent aura besoin de 30 millions de migrants extra-européens d'ici à 2015 (en plus du flux migratoire actuel), dont 200'000 à 300'000 pour la Suisse.

3. Situation à Genève

A Genève, près du tiers des autorisations de séjour sont actuellement délivrées à des ressortissants de pays non-membres de l'UE ou de l'AELE. Cette proportion illustre le fait que la migration extra-communautaire n'est pas marginale. Or, le projet d'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), déjà soumis à l'examen des cantons, lui réserve un contingent d'autorisations de séjour à l'année particulièrement exigü. Les 2000 unités accordées pour toute la Suisse reposeraient sur des statistiques de la Confédération auxquelles les cantons n'ont pas accès.

A titre comparatif, il faut savoir qu'au terme de l'exercice 1999-2000, Genève a déjà délivré quelque 500 permis de travail annuels à des extra-communautaires, nonobstant une application très stricte des règles restrictives applicables actuellement. Sur cette base, notre Conseil a demandé que le nombre maximum d'autorisations de séjour à l'année en faveur des ressortissants extra-communautaires soit revu sensiblement à la hausse (cf. à ce propos notre réponse du 25 octobre 2000 à la procédure de consultation sur le projet d'OLE).

Comme la mondialisation de l'économie fait bouger rapidement les cadres et les spécialistes, le contingent extra-communautaire, réservé à la seule main-d'oeuvre qualifiée, sera utilisé principalement pour répondre aux demandes des multinationales, des organisations internationales et des sociétés de haute technologie, de même que pour les activités de recherche et de développement. Cela étant, les besoins en main-d'oeuvre moins qualifiée persisteront et auront de la peine à être couverts à l'avenir.

4. Politique d'intégration

La concrétisation d'une politique d'intégration liée à la maîtrise des flux migratoires pourrait conduire à une amélioration sensible de la condition des étrangers en Suisse. Le projet de LEtr devient toutefois contestable, lorsqu'il exclut la migration extra-européenne moins qualifiée, par suspicion de non-intégration. L'on interdit ainsi l'accès au marché du travail à des ressortissants de pays extra-communautaires en partant du principe qu'ils n'arriveront pas à s'intégrer en Suisse. L'intégration devient alors un motif d'exclusion a priori : c'est là le paradoxe du texte soumis à consultation.

Plus encore, la volonté de ne pas tenir compte de la nécessité pour divers secteurs de l'économie d'une main-d'oeuvre relativement peu qualifiée ne peut qu'avoir pour conséquence 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 oeuvre 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.

S'agissant plus particulièrement des moyens modestes mis en oeuvre pour l'encouragement à l'intégration, notre Conseil vous renvoie à sa réponse à la procédure de consultation sur l'Ordonnance pour l'intégration sociale des étrangers (OIE) du 21 juin 2000.

5. Innovations prometteuses

S'il ne peut adhérer à un projet de loi discriminatoire et ne permettant pas de répondre à terme aux besoins de l'économie, notre Conseil y relève toutefois des innovations prometteuses.

Ainsi, le regroupement familial élargi pour les conjoints étrangers de Suisses, par analogie à ce que prévoit l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes pour les ressortissants de pays membres de l'UE (art. 44 du projet), le regroupement familial pour les titulaires d'autorisations de courte durée (art. 47), le droit au maintien du séjour pour les conjoints et les enfants de Suisses après dissolution de la communauté familiale si d'importants motifs personnels le rendent nécessaire (art. 51) et la mobilité géographique et professionnelle pour les titulaires d'autorisation d'établissement ou de séjour (arts 39 et 40) sont autant d'améliorations qui doivent être saluées : elles correspondent aux besoins de l'économie moderne, elles consacrent les aspirations légitimes des personnes concernées en matière d'encadrement familial et elles simplifient les démarches administratives.

Considérées individuellement ces dispositions peuvent paraître séduisantes, parce qu'elles contribuent à améliorer le sort des étrangers admis en Suisse, en favorisant notamment leur intégration. Pourtant, dans le domaine, la LEtr n'est qu'illusion de générosité : pour prétendre à de telles largesses, il faut d'abord avoir satisfait aux sévères conditions personnelles d'admission en Suisse, dont nous avons regretté plus haut les effets programmés sur l'économie suisse.

6. Dispositions pénales et sanctions administratives

Nul ne peut contester le fait que la clandestinité, le travail au noir et les différents réseaux qui en profitent doivent être combattus sévèrement et sans relâche. Le travail au noir va notamment à l'encontre des efforts d'intégration produits actuellement dans les cantons et alimente la xénophobie.

Toutefois les moyens de lutte doivent être choisis avec soin. Ils doivent être proportionnés et adaptés au but recherché. Les infractions à la loi doivent pouvoir être sanctionnées de manière équitable, en respectant le principe de l'égalité de traitement. Le caractère dissuasif de la punition ou de la menace doit être effectif. Dans ce contexte, notre Conseil adhère à l'élargissement de la liste des infractions et à l'augmentation générale du montant des amendes.

Nous saluons en particulier l'article 102, alinéa 3, permettant de punir sévèrement le métier lucratif de passeur, ainsi que la possibilité d'exclure jusqu'à 5 ans de l'adjudication de mandats publics l'employeur ou l'entreprise contrevenants prévue à l'article 108, alinéa 2, du projet.

Notre Conseil demeure cependant plus réservé face à la transformation en délits de certaines infractions. En effet, l'article 345 du Code pénal permet de confier à l'administration le soin de sanctionner les contraventions (sous réserve d'une possibilité de recours juridictionnel), ce qui permet de garantir rapidité et effectivité de la sanction, ce qui est au moins aussi important que la quotité de celle-ci. Or nous craignons qu'avec la surcharge chronique des juridictions pénales, il y ait un risque élevé de classement de dossiers en opportunité et donc d'inégalités de traitement. De surcroît, la pratique a déjà abondamment démontré à cet égard que les tribunaux hésitaient à infliger les peines maximales possibles, pourtant peu dissuasives. En cela, le projet de loi est trompeur, car il apparaît plus dur qu'il ne pourra l'être réellement dans son application.

Au demeurant, le fait que la peine minimale pour récidive en matière d'embauche de travailleurs au noir (article 103, alinéa 3) - soit un an d'emprisonnement - puisse être la même que la peine fixée en cas d'infraction grave à la loi fédérale sur les stupéfiants ou de brigandage est particulièrement choquant et pose la question de la proportionnalité.

Pour ces raisons, notre Conseil est favorable au maintien de sanctions principalement pécuniaires et souhaite qu'elles deviennent réellement dissuasives. Dans cette perspective, il est d'avis qu'il convient de réprimer les infractions par le biais de mesures de type économique, mieux à même de garantir un effet punitif que la voie pénale.

Cela dit, il nous semble que la lutte contre le travail au noir passe également par la possibilité donnée aux employeurs d'engager de la main-d'oeuvre dont ils ont besoin. Le projet de LEtr n'offre pas cette ouverture. Si elle existait, le combat contre l'emploi clandestin aurait alors une autre légitimité.

Par ailleurs, la clandestinité, rendue plus précaire encore par la menace de sanctions dissuasives pour les employeurs fautifs, comporte également des risques encore peu évoqués liés à la santé publique. A cet égard, l'exemple notoire des employées de maison clandestines, engagées notamment pour s'occuper de jeunes enfants, mériterait une réflexion qui dépasse le cadre de cette consultation, mais dont notre pays ne peut faire l'économie.

7. Conclusion

La politique migratoire suisse, telle que définie dans la LEtr, est trop restrictive. Discriminatoire dans son esprit et opportuniste dans ses buts, elle met en péril le développement de l'économie suisse. De plus, elle est en totale contradiction avec la politique suisse en matière d'aide au développement, en ce qu'elle favorise la fuite des cerveaux des pays qui en ont le plus besoin.

En outre, seule une politique migratoire moins exclusive permettra à la Suisse d'espérer un bénéfice démographique et d'éviter une diminution progressive de sa population active. Selon les chiffres publiés récemment par l'Office fédéral des étrangers, l'augmentation de la population résidente permanente de nationalité étrangère est due principalement à l'accroissement du nombre de ressortissants d'Etats non membres de l'UE et de l'AELE.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, mais plus particulièrement parce que le projet soumis à examen ne permettra pas de répondre aux besoins de l'économie suisse dans les

années à venir, notre Conseil est opposé à l'adoption d'une législation qui ne donnera pas à la Suisse la possibilité d'adapter sa politique migratoire à l'évolution du marché de l'emploi.

Dès lors que nous sommes opposés au projet Letr, nous ne voyons pas de raison de répondre à votre questionnaire.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à ces lignes, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

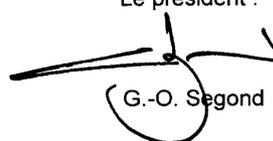
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :



R. Hensler

Le président :



G.-O. Segond

Copie : - M. P. Couchepin, conseiller fédéral
- Mme R. Metzler, conseillère fédérale
- Office fédéral des étrangers
Section Droit et protection des données
Quellenweg 9
3003 Berne-Wabern

10. Bibliographie

- Arbenz, Peter (1995) Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik. Bern.
- Arlettaz, Gérald & Arlettaz, Silvia (2000) La politique suisse d'immigration et de refuge : héritage de guerre et gestion de paix« in La politique suisse d'immigration et de refuge : héritage de guerre et gestion de paix, Michel Porret (dir) et al. Genève : Georg.
- Arsich, Irène und Annemieke Vogt (1991) *Permis d'apprendre : recherche sur les enfants passés par l'école clandestine*. Genève: Institut d'études sociales.
- Bartal, Isabel und Denise Hafner (2000) *Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: eine explorative Studie*. Zürich: FIZ.
- Baumann, Nerma und Franziska Eigenmann (2002) *Migration und Leben in der Illegalität: Was kann die Soziale Arbeit zur Veränderung der Lebenssituation von Sans-papiers beitragen?* Bern: Edition Soziothek.
- Boggio, Yann et Antonella Ferrari (2000) "Les attributions de permis de séjour et de travail et les mécanismes de contrôle du travail au noir et clandestin dans le canton de Genève", in Nicolas Queloz, Marco Borghi, Maria Luisa Cesoni (éd.). *Processus de corruption en Suisse : résultats de recherche*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 153-168.
- Bolzmann, Claudio (2001) "Politiques d'immigration et clandestinisation", in Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (Hg.). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI : 11-15.
- Bravo, Alejandra (1995) *Heimweh bei Clandestinen in der Schweiz: psychosoziale Studie über das Heimweh*. Fribourg.
- Brechbühl, Jürg (2002) "Travail au noir et assurances sociales." *La vie économique: revue de politique économique*(2): 9-12.
- Bürgenmeier, Beat dir. (1992) *Main d'oeuvre étrangère : une analyse de l'économie suisse*, Economica, Paris.
- Burren, Susanne (2000) *Der Preis der Sauberkeit: Arbeitsverhältnisse und Lebenslagen von Frauen in der Reinigungsbranche*. Bern.
- Burren, Susanne und Pia Tschannen (2001) "Arbeitsverhältnisse unter Druck: das Beispiel der Reinigerinnen." *Tsantsa*(6): 123-126.
- Cahannes, Franz (2002). "Le travail au noir n'est pas un délit négligeable." *La vie économique: revue de politique économique*(2): 17.
- Caritas (1990). *Illegale Wanderarbeitnehmer: Schwarzarbeit in der Schweiz, in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland* : Werkheft. Luzern: Caritas Schweiz.
- Caroni, Martina (1996) *Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen*. Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz. Luzern : Caritas-Verlag.

- Carreras, Laetitia et Christiane Perregaux (2002) *Histoires de vie, histoires de papiers*. Lausanne: Editions d'En bas.
- Cattacin, Sandro (1996) "Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklunglogik", in *Revue Suisse de Science politique* 2(1): 89-102.
- Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (2001) *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI.
- Chimienti, Milena, Efionayi-Mäder, Denise (2003) *Evaluation de l'application des mesures de répression du travail clandestin: rapport concernant les modules 2 et 3*, mandat de la CEPP. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Clément, Bruno (2001) "Immigration et développement du capitalisme", in Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (Hg.). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI, S. 6-10.
- Conseil Economique et Social (1995) *Les emplois de proximité*, décembre 1995. Genève.
- Conseil Economique et Social (1996) *L'accueil des étrangers à Genève. Un tableau des problèmes et des ressources dans l'administration cantonale et ses satellites*, décembre 1996, Genève.
- Delaunay, D. & Tapinos, G. (1998) *La mesure de la migration clandestine en Europe*. VO. 1 : RAPPORT de synthèse, Eurostat Working Papier.
- Ducrocq, Serge (1999) *L'accès aux soins pour les personnes en situation irrégulière à Genève*. Genève: ESTS.
- Efionayi-Mäder, Denise und Sandro Cattacin (2002). "Illegal in der Schweiz: eine Übersicht zum Wissensstand." *Asyl* 17(1): 3-15.
- Evaluanda (2002) *Evaluation de l'application des mesures de répression du travail clandestin: synthèse des 20 entretiens réalisés avec des employeurs*, sur mandat de la CEPP. Genève.
- Favre, Pierre (1997) *Les enfants clandestins scolarisés face à notre système de santé : la situation dans le canton de Neuchâtel*. Neuchâtel.
- FIZ (2001) *Illegal unentbehrlich: illegalisierte Hausangestellte*, FIZ, Zürich.
- FOBB (1990) Travail clandestin de travailleurs étrangers en Suisse, résultats de l'enquête FOBB, Conférence de presse du 22.2.1990.
- Garbade, Jean-Pierre (2000) *Le droits des employés de maison : un guide juridique pour les employés de maison en Suisse*. Genève: Geneva Forum for Philippine Concerns.
- Gonzalez, Elisabeth, Marietta Némethy et Josefa Velasco (1988) *Des enfants illégaux, des enfants tolérés : les enfants sans statut légal à Genève*. Genève.
- GT fédéral (2000) Rapport du groupe de travail fédéral sur la lutte contre le travail au noir- Rapport en réponse aux cinq mandats attribués par le Conseil fédéral, Berne.
- Hafner-Eigenmann, Gabriela (2001) *Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung: Hintergründe und Auswirkungen des illegalen Aufenthaltes*. Basel.
- Hasler-Arana, Patricia und Daniela Stamm-Crescione (1999) *Migrantinnen in der Illegalität: Sozialarbeit in der Grauzone*. Bern.

- Heller, Heinz (1999). *Schwarzarbeit: das Recht der Illegalen: unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Horber, Rudolf (2002) "Travail au noir : attaquons-nous aux causes." *La vie économique : revue de politique économique*(2): 16.
- Hostettler, Nadine (2002) *Die Sans-Papiers in der Schweiz: Norm und soziale Wirklichkeit*. Basel.
- Kälin, Walter (2001) "Menschenrechte für ‚SANS PAPIERS‘? - 10 Thesen", in *Solidarité sans frontières* (Hg.). *Eine kollektive Regularisierung des Sans-papiers! Die Schweizer Sans-papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Bern: Solidarité sans frontières.
- Kunz, Jean (2001) "Les sans-papiers, des victimes de la politique migratoire suisse." *Tsantsa*(6): 127-129.
- Lanz, Anni (2001) "Den unbewilligten Aufenthalt entkriminalisieren." *Tsantsa*(6): 127-129.
- Le Breton Baumgartner, Maritza (1999) "Illegalisierung und Kriminalisierung der Migrantinnen: "Frauenhandel" im Kontext restriktiver Einwanderungspolitik." *Widerspruch* 19(37): 83-93.
- Le Breton Baumgartner, Maritza und Ursula Fiechter (2001). "Thesen zur Illegalisierung von MigrantInnen in der Schweiz." *Tsantsa*(6): 103-109.
- Maillat, Denis (1984) "Les conditions d'une stratégie de développement par le bas : le cas de la région horlogère suisse." *Revue d'économie régionale et urbaine*(2): 257-273.
- Meuron, Thérèse de (2002) "La lutte contre le travail illicite : la voie vaudoise, une voie à suivre ?" *La vie économique : revue de politique économique*(2): 18.
- Niggli, Nicholas C (1999) *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)*. Genève.
- OECD-Secretariat (2000) Some lessons drawn from recent regularisations of undocumented foreigners« in *Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers*, OECD, March 2000.
- Öztürk, Seriyе (2001) *Gesundheitsförderung illegalisierter Migrantinnen*. Zürich.
- Piguet, Etienne, Stefano Losa und Jean-Hugues Ravel (2002) "Demandeurs d'asile et travailleurs étrangers clandestins sur le marché du travail suisse." *Asyl* 17(2): 3-8.
- Pittà, Salvatore (2000) "Nichts tun kann keine Alternative sein: Selbstorganisation Illegalisierter und deren Unterstützung in der Schweiz", in *Kein Mensch ist Illegal: Ohne Papiere in Europa*. Berlin etc. : Schwarze Risse - Rote Strasse: 221-231.
- Previsic, Sanja (2002) *Papierlose Immigrantinnen: Stresssituationen, Bewältigungsformen und soziale Einbettung von Frauen aus Lateinamerika*. Bern: Edition Soziothek.
- Reyneri, Emilio (2001) Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union.

- Rohner, Kurt (2000) Status Report on measures to combat the employment of foreigners in an irregular situation«, in Switzerland in Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers, OECD, March 2000.
- Röthlisberger, Simon (2002) *Ein Porträt: Zwischen Protest, Flucht und Illegalität. Aziz' Kampf um Papiere*. Bern.
- Sancho, Brigitte (1992) *Les enfants de l'ombre : situation et scolarisation des enfants sans statut légal dans le canton de Vaud*. Lausanne: Ed. La Passerelle.
- Sassen, Saskia (1996) New employment regimes in the cities: the impact on immigrant workers in New Community 22: 579-594.
- Schertenleib, Marianne und Annette Hug (2001) *Illegal unentbehrlich: Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*. Zürich: FIZ.
- Schmid, Brigitte & Le Breton, Maritza (1998) Migration von Frauen aus Mittel- und Osteuropa in die Schweiz. Eine Dokumentation zur Situation von Cabaret-Tänzerinnen, Prostituierten, Hausangestellten und Heiratsmigrantinnen im Grossraum Zürich, FIZ, Zürich.
- Schneider, Friedrich (1999) Shadow economies: size, causes and consequences, Universität Linz.
- Schwab, Myriam (2000) *L'intégration non-intégrée : analyse de l'installation durable des migrants sans documents*. Kerzers.
- Siméant, Johanna (1998) La cause des sans-papiers. Paris : Presses de sciences politiques.
- Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) (2000) *Immigration et asile : Pour une politique d'intégration active*. Genève: Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs.
- Solidarité sans frontières (2001) *Eine kollektive Regularisierung der Sans-papiers! Die Schweizer Sans-papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Bern: Solidarité sans frontières.
- Spirig, Werner (2002) "Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen: Die Härtefallregelung als Ausweg im Rechtsstaat." *NZZ*(181): 13.
- Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) (2002) *Contre la précarité : régularisons les sans-papiers*. Genève: Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs.
- Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) (2003) *Enquête sans papiers non européens*. Résultats produits lors de l'assemblée générale des sans-papiers du 25.2.03. Genève: Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs.
- Tapinos, Georges (1996) Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers Fondation nationale des Sciences politiques.
- Tapinos, Georges (2000 a) *Illegal immigrants and the labour market*. Paris : Institut d'études politiques.
- Tapinos, Georges (2000 b) "Irregular Migration: Economic and Political Issues", in *Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers*, OECD, March.

- Tobler, Ruedi (2002) "Ohne Papier in die Schule? Eine Umfrage und eine Teilauswertung." *Magazin für Schule und Kindergarten* 128: 19-26.
- Valli, Marcello (2003) *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*. Municipalité de Lausanne, mars 2003.
- Wanner, Philippe (2002) *Compter les clandestins : méthodes d'estimation de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Widmer, Michael (2001) *Der Zwischenraum als Lebenswelt*. Freiburg.
- Wilpert, Czarina (1998) "Migration and informal work in the new Berlin: new forms of work or new sources of labour?" in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 24 No. 2: 269-294.
- Winizki, David (2002) "Schattenmedizin für ‚Sans-Papiers‘: Grundversorgung für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung und Arbeitsbewilligung." *Soziale Medizin: Das kritische Magazin im Gesundheits- und Sozialwesen*(4): 54-55.
- Wisard, Nicolas (2001) "Le cadre légal suisse : possibilités et impossibilités", in Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (Hg.). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI : 16-24.
- Wisard, Nicolas (2001). "Les droits des ‘sans-papiers’." *Tsantsa*(6): 148-153.
- Wolf, Hans & Sanchez-Valero, Carlos. Bad mental health in illegal immigrants in Geneva. A paraître.
- Yoshida, Chisato (2000) *Illegal immigration and economic welfare*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Cette bibliographie a été établie avec l'aide du Forum suisse d'étude des migrations.



Qui sommes-nous et à quoi servons-nous?

Surveillance cantonale
Inspection des finances,
contrôle de gestion, sur-
veillance des fondations

Consultants externes
Etudes d'organisation,
promotion de la qualité

**Commission externe
d'évaluation des politi-
ques publiques**
Analyse de la mise en
oeuvre et des effets des
politiques publiques

Conseil économique
et social
Réflexions prospectives
sur l'activité et le rôle
de l'Etat

Notre mission

Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation?

La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Deux mots sur notre organisation

La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par J.-D. Delley et assistée par un secrétaire permanent qualifié dans le domaine de l'audit et de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des mandats pris en charge par ses membres ou par des experts externes.

Des méthodes reconnues

Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les interviews approfondies, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages auprès de la population, ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence. Un poids particulier est accordé aux comparaisons intercantionales.

La nécessité de coordonner

La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-

emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Sans transparence, pas de raison d'être

Sauf exception, les rapports finaux sont publiés. Ils peuvent être consultés sur notre site Internet. En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

Rapports publiés:

- La communication entre les services de l'administration cantonale: évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002
- Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée: évaluation des mesures cantonales, mars 2002
- Politique cantonale d'encouragement aux études: évaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001
- Vitesse commerciale des TPG: évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000
- Subsidés en matière d'assurance-maladie: évaluation de la politique cantonale, février 2000
- Politique cantonale d'éducation musicale: évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999
- Politique énergétique des Services industriels: évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999
- Politique cantonale en matière de déductions fiscales: évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998
- Chômeurs en fin de droit: évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998
- L'Etat et ses contribuables: évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses collaborateurs, septembre 1997
- Politique de formation des personnes actives non qualifiées: évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997
- Politique sociale du logement: évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997