

RAPPORT DE MAJORITE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

(14_INI_009) Initiative Jean-Michel Dolivo et consorts visant à demander à l'Assemblée fédérale la création d'une base légale spécifique pour que les employées de maison travaillant en Suisse sans statut légal soient régularisées !

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 24 novembre 2014 dans la salle de conférence n° 300 du DECS, Rue Caroline 11, à Lausanne, de 7h45 à 09h00.

Elle était composée de Mmes Brigitte Crottaz, Véronique Hurni, Sylvie Podio, Monique Weber-Jobé et MM. Jean-Michel Dolivo, Pierre Grandjean, Denis-Olivier Maillefer, Michel Miéville, désigné Président-rapporteur, Gérard Mojon, Maurice Neyroud, Jean-François Thuillard.

MM. Philippe Leuba (Chef du DECS) était accompagné de MM Steve Maucci (Chef du SPOP) et de Guy Burnens (Chef de la division étrangers, SPOP)

Mme Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance.

2. POSITION DE L'INITIANT

Tel que le prévoit la législation, il s'agit d'une démarche cantonale souhaitant des modifications au niveau fédéral car l'obtention d'un permis de séjour relève d'une compétence fédérale.

Il peut être tiré un parallèle entre cette initiative et la démarche du Canton de Vaud, entre autres, qui avait abouti à des modifications au niveau fédéral permettant aux enfants sans-papiers d'accéder à l'apprentissage.

La problématique soulevée au travers de l'initiative concerne une population ciblée, les employés domestiques sans statut légal travaillant en Suisse, très majoritairement des femmes. Leur nombre est estimé à 40'000 en Suisse dont 4'500 dans le Canton de Vaud. L'initiative se réfère notamment au contrat-type de travail (CTT-EDom) pour la définition des personnes qu'elle cible. Ainsi, au vu de la catégorie visée par le CTT-EDom, il n'est pas à craindre d'extensions infinies de possibilités de régularisation via l'initiative

Par ce texte, il s'agit de prendre en compte un secteur au sein duquel les employés sont soumis à des conditions de travail précaires ; il s'agit souvent d'emplois à temps partiel, avec des horaires irréguliers. La spécificité de l'emploi dans le travail domestique rend extrêmement difficile l'obtention d'une régularisation et demande alors des dispositions particulières. Il y a donc un intérêt social à trouver une solution pour cette catégorie de salariés. Il ne s'agirait pas d'une régularisation automatique, les personnes concernées devraient faire la démarche pour l'obtention de papiers.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

L'initiative pose deux problèmes d'ordre juridique. D'une part, celui de la discrimination hommes-femmes, car l'initiative ne parle que des femmes. Or, même si la proportion de femmes employées dans l'économie domestique est bien plus élevée que celle d'hommes, il n'est pas possible d'inscrire une telle distinction dans la loi. D'autre part, le texte est également discriminatoire en ne visant qu'un secteur, celui de l'économie domestique. Quid des employés travaillant dans le domaine médical, la restauration, l'agriculture, etc. ? Sur le plan juridique, ces deux discriminations sont intenable.

De plus, une procédure collective qui par définition ne prend pas en compte le parcours de vie, la situation particulière des personnes touchées, est un non-sens pour M. le Conseiller d'Etat. En effet, Si la procédure collective n'aboutit pas, la décision négative impacte tout le groupe, peu importe si en son sein certaines personnes auraient pu obtenir des papiers via une procédure individuelle de régularisation.

Quant aux comparaisons intercantonaux et internationales, **le Canton de Genève avait tenté une démarche allant dans le même sens auprès de la Confédération et qui s'est soldée par un échec.**

A l'égard des Etats-Unis, leur législation est bien plus sévère que le droit suisse actuel. En Espagne et en Italie, les mesures mises en place ne règlent pas le problème, au contraire, elles créent un appel d'air.

Finalement, sur le plan politique, au vu du climat actuel (votation du 9 février 2014, Ecopop) les chances de passage de l'initiative apparaissent comme quasiment nulles.

4. DISCUSSION GENERALE

Relatant les propos sur la discrimination hommes-femmes, l'initiant précise que le texte peut tout à fait être rédigé de manière épïcène. Quant à la discrimination avec d'autres secteurs, il s'avère plus facile de faire reconnaître un contrat de travail et une durée d'insertion professionnelle, qui ouvrent éventuellement la voie à une régularisation, dans l'hôtellerie ou le bâtiment plutôt que dans l'économie domestique. Dès lors, l'initiative a été créée afin de tenir compte de la spécificité du secteur domestique. En outre, il n'est pas question d'octroyer d'office des papiers à tous les employés domestiques mais de permettre à ces employés d'obtenir une régularisation de leur situation de séjour.

Le chiffre de 4'500 avancé par l'initiative est questionné car un postulat Bavaud sur un sujet similaire en 2009 faisait état de 12 à 15'000 sans-papiers dans le canton. Il est précisé que les chiffres du postulat étaient tirés d'une commission nommée à l'époque s'appuyant sur des estimations 2004-2005 du Conseil d'Etat. Quant à l'initiative, les chiffres sont issus des estimations au niveau fédéral. M. Maucci estime que le chiffre de 4'500 ne semble pas faux, mais souligne qu'il y a beaucoup d'illégaux qui travaillent dans la restauration, le nettoyage industriel, sur les chantiers (passablement d'hommes dans les deux derniers secteurs).

La majorité de la commission est dérangée par la discrimination hommes-femmes et par le fait de cibler une population particulière liée au domaine de l'économie domestique. Le texte déroge à l'égalité de traitement par rapport à d'autres secteurs tels que la construction, la restauration, l'agriculture, etc., L'initiative apparaît comme « une prime aux tricheurs » pour des gens qui savent qu'ils arrivent en Suisse illégalement et qui y travaillent en dépit de la loi. De plus, ils bénéficient d'allocations (aide sociale, assurances maladie, scolarisation des enfants, AVS) payées par les contribuables. Il n'est dès lors pas correct de faire miroiter une régularisation collective à ceux qui profitent sciemment des lacunes du système. Un commissaire relève que d'importantes sommes d'argent ont été investies dans les communes afin de mettre en place des systèmes d'accueil à la petite enfance, dès lors il n'est pas normal de cautionner des clandestins gardant des enfants à domicile.

Les commissaires s'opposant au texte estiment en outre que la mise en œuvre de l'initiative créerait un appel d'air, accentuant le problème au lieu de la solutionner, alors que la politique migratoire actuelle est déjà difficile à appliquer. Cet appel d'air nourrirait les filières de passeurs, ce qui n'est pas tolérable. Il existe des lois permettant de gérer la question migratoire et des possibilités de régularisation ; elles doivent être appliquées. M. Le Conseiller d'Etat appuie l'argument de l'appel

d'air en mentionnant l'exemple des enclaves espagnoles qui ont été prises d'assaut suite à une régularisation collective décidée par le Gouvernement quelques années auparavant.

Pour la minorité de la commission, elle s'inscrit dans un contexte migratoire sensible où il est important de remettre la situation des migrants, et des forces économiques présentes dans le pays, même illégales.

Concernant les cotisations sociales, le Conseil d'Etat allègue qu'une très large majorité de femmes de ménage, même régularisées, ne souhaitent pas être soumises aux prélèvements obligatoires, la situation avec des sans-papiers s'avère alors encore plus nébuleuse.

A l'argument stipulant que les personnes visées par l'initiative ont une place dans l'économie, les opposants au texte infèrent que cela revient à estimer que le travail au noir est « bon » pour l'économie et estiment, que l'initiative donne raison aux employeurs malhonnêtes. Or, des solutions afin d'engager du personnel en règle existent. Il importe d'appliquer les lois, d'accentuer la lutte contre le travail au noir, de sanctionner les employeurs malhonnêtes.

M. le Conseiller d'Etat réitère l'impossibilité juridique à valider la discrimination hommes-femmes, ainsi que celle relative aux secteurs de travail. Il rappelle ensuite qu'actuellement en Suisse, il existe deux manières de régulariser le séjour d'une personne sans permis (hors asile) soit par l'article 30a de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) (régularisation pour les apprentis clandestins), soit via l'article 30 de Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (régularisation à titre humanitaire). Depuis l'entrée en vigueur début 2013 de l'art. 30 OASA seules 1 ou 2 demandes sont parvenues. Quant à la régularisation à titre humanitaire, en 2013, 119 personnes dans le canton de Vaud l'ont obtenue et 85 au 18 novembre 2014. **Le Canton de Vaud est celui qui requiert le plus souvent la régularisation à titre humanitaire.** La quasi-totalité des régularisations en Suisse émanent du Canton de Vaud et de celui de Genève. M. Maucci précise que la principale difficulté dans le processus de régularisation s'avère la durée de séjour, non la diversité, et la précarité des emplois. Si au travers d'une table ronde à l'Office fédéral des migrations (ODM) regroupant des représentants cantonaux il est tenté de faire un état des lieux du nombre de clandestins en Suisse, il n'y a toutefois pas de volonté réelle d'aller plus loin. M. Burnens ajoute qu'une étude visant à obtenir de nouveaux chiffres et à voir ce que font les gens lorsqu'ils ont été régularisés est en cours.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Par 6 voix contre 5 et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative et donc de ne pas la renvoyer au Conseil d'Etat par

Ecublens, le 23 janvier 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Michel Miéville,*