

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

### sur le postulat Sandrine Bavaud et consorts pour que le Canton mette fin à l'isolement, voire à l'exploitation, des femmes sans-papiers travaillant dans l'économie domestique

#### **Rappel du postulat**

*En février 2008, le Grand Conseil a débattu du phénomène clandestin. Si une volonté politique pour une régularisation collective de l'ensemble des sans-papiers n'a pas émergé, une accélération des régularisations au cas par cas semblait par contre contenter une majorité. Aussi, il doit être possible de trouver un compromis, du moins pour une partie des sans-papiers et dans tous les cas une partie importante des femmes travaillant dans le secteur domestique.*

*La régularisation des sans-papiers au cas par cas ne permet pas de réduire de manière significative le nombre des clandestins : entre 2002 et 2007, moins de 2% des 12 à 15'000 sans-papiers que compte notre canton ont obtenu un permis de séjour. Par ailleurs, un manque de main-d'oeuvre étant avéré dans le secteur domestique, voire dans le secteur primaire, il est fondamental que le Conseil d'Etat porte au moins une attention particulière aux femmes qui travaillent dans l'économie domestique, pour certaines depuis de nombreuses années. Raisons pour lesquelles, en plenum, le dépôt d'un nouveau postulat avait été annoncé.*

*Aujourd'hui, la plupart des femmes doivent ou souhaitent travailler. Inversement, les femmes bénéficient de formations profitables à l'économie. De fait, cette mutation a conduit au développement d'emplois précaires touchant principalement les femmes issues de la migration. Ces emplois concernent particulièrement la garde des enfants, les soins aux personnes âgées et les travaux ménagers. 30 à 50% des clandestins de notre canton sont, selon le Conseil d'Etat, des femmes de ménage.*

*Les femmes clandestines travaillant dans l'économie domestique se retrouvent dans des positions particulièrement vulnérables. Elles peuvent difficilement défendre leurs droits risquant d'être dénoncée et expulsées. Confinées à travailler dans la sphère privée, elles n'ont pas de contact avec d'autres collègues et sont donc facilement exploitables, voire considérées comme des objets sexuels. Depuis l'introduction de la loi contre le travail au noir, bien que les moyens pour l'appliquer à leur encontre soient insuffisants, elles tendraient à refuser le chèque-emploi qui leur permettrait au moins de travailler au gris s'acquittant des cotisations aux assurances sociales et en payant des impôts. Cette perte de revenus pour le secteur public constitue surtout une absence de droit à la retraite contraignant les femmes sans-papiers de travailler toute leur vie. Contraintes à l'isolement et par conséquent à la précarité, ces femmes sont aussi davantage exposées à la violence verbale et physique. Enfin, toujours dans la crainte d'être expulsée, elles fuient notre système de soins et n'accèdent pas à notre système de prévention ce qui constitue un danger pour leur vie, mais aussi une menace pour la santé publique.*

*Pour faciliter la régularisation de ces personnes, plusieurs pistes s'offrent à nous:*

- *recourir davantage à la "circulaire du 1<sup>er</sup> janvier 2007 relative à la pratique concernant la réglementation de séjour des étrangers dans le cas des personnes d'extrême gravité", une directive faisant suite à la révision de la loi fédérale sur l'asile et la nouvelle loi sur les étrangers.*
- *mettre sur pied une structure cantonale permettant de déposer anonymement une demande de régularisation de manière à*

*ce que ces femmes puissent recourir à la circulaire du 1<sup>er</sup> janvier sans crainte d'être expulsées,*

- *identifier et diminuer les barrières à l'obtention d'un statut légal,*
- *interpeller la Confédération afin de sensibiliser les autorités concernées aux réalités de terrain afin par exemple d'accélérer les procédures administratives,*
- *Collaborer avec les autres cantons afin de renforcer les chances d'être entendu par la Berne fédérale.*
- *Se référer aux milieux spécialisés afin de mieux cerner les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes sans-papiers et reconnaître au moins leur apport dans l'économie domestique et leur vulnérabilité.*
- *tenir compte des études afin de cerner les spécificités auxquelles ces femmes sont confrontées,*
- *utiliser toutes les autres possibilités légales,*
- *définir des mesures d'accompagnement : par exemple un contrat-type, un salaire minimum, le contrôle des conditions de travail, l'impossibilité de changer de secteur d'activité durant 5 ans.*
- *etc.*

*En conclusion, il est demandé au Conseil d'Etat d'étudier les pistes de ce postulat et d'entreprendre tout ce qui est possible pour faciliter et accélérer les régularisations au cas par cas – et non d'octroyer automatiquement un permis de séjour – au moins pour les femmes travaillant dans l'économie domestique depuis au moins 5 ans.*

*Sandrine Bavaud, députée Verte*

*Lausanne, le 2 juin 2008*

## **1. Introduction**

A cause de leur trop grande dispersion, les employeurs dans le secteur de l'économie domestique ne peuvent pas être interrogés. Cela étant, l'analyse des dossiers de demandes de régularisations traitées par le SPOP fait ressortir qu'environ un tiers de tous les clandestins sont occupés dans ce secteur, mais que le travail domestique ne constitue l'activité principale que pour le 60% de ce groupe. Cela démontre que les conditions de rémunération pratiquées dans ce secteur permettent difficilement à cette catégorie de personnes de se prétendre financièrement autonomes avec cette seule activité.

Le secteur de l'économie domestique est très peu réglementé ; il n'est ni conventionné, ni contrôlé. Quelles que soient les sources considérées, c'est le secteur qui occupe la plus forte proportion de travailleuses et travailleurs clandestins. En ce qui concerne la mise en oeuvre de mesures structurelles, le Conseil d'Etat a adopté en date du 18 janvier 2006 un arrêté révisant le contrat-type de travail pour le personnel des ménages privés qui existait depuis la fin des années septante. La principale nouveauté de ce texte réside dans la fixation de salaires minimaux s'échelonnant de CHF 3'000 à 3'600 par mois, en fonction de la formation initiale et de l'expérience des personnes concernées. Cette norme s'applique indifféremment aux travailleurs réguliers et aux clandestins.

Par ailleurs, le système du "chèque emploi" a été mis en place par l'Entraide Protestante Suisse (EPER) avec l'appui du canton (SDE) et de la ville de Lausanne. Sous l'angle de la prévention du travail au noir, qui touche indifféremment les Suisses, les étrangers établis et les clandestins, ce système contribue à protéger les travailleurs, facilite la gestion de travaux administratifs souvent complexes liée à l'engagement de personnel de maison il encourage ainsi tant l'employeur que l'employé à formaliser leur engagement conformément aux obligations légales et sociales en vigueur. En particulier, les employeurs ne doivent plus objecter que c'est la complexité de ces démarches qui les oriente vers l'engagement de personnes sans statut de séjour.

Le "chèque emploi" permet également aux employé/es d'être mieux protégé/es face aux aléas de la vie (accident, invalidité, etc.) et leur assure, en outre, la transparence des relations de travail, ce qui n'est pas toujours le cas pour les emplois de proximité. L'utilisation de ces chèques s'effectue simplement au moyen, d'une part, d'un formulaire rempli par l'employeur et signé par l'employé et, d'autre part, d'un organe intermédiaire, en l'occurrence l'EPER, qui, contre le versement d'une somme modique pour les frais administratifs, s'occupe de régler l'ensemble des charges sociales et des impôts dus.

Cependant, le "chèque emploi" n'a aucune vertu en terme de régularisation. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, il était confidentiel. Or, la nouvelle Loi sur le travail au noir du 17 juin 2005 (LTN) prévoit le décloisonnement entre les Services. Dès lors, la confidentialité dans l'utilisation du "chèque emploi" n'est plus garantie, de sorte que les autorités en charge des migrations peuvent désormais être avisées si un "chèque emploi" a été utilisé en faveur d'un clandestin. Dans ce contexte, les employeurs préfèrent ne pas prendre de risques.

La question d'une régularisation collective des clandestins a longuement été débattue au début 2008 dans le cadre du rapport du Conseil d'Etat sur la gestion du phénomène des travailleurs clandestins. Durant ces débats, la situation des femmes dans le secteur de l'économie domestique a été soulevée à plusieurs reprises.

Le Conseil d'Etat a insisté dans sa réponse sur les deux axes qu'il entend suivre, à savoir la lutte contre le travail au noir et la régularisation des situations au cas par cas. Le chef du Département de l'intérieur a souligné en particulier : "la chasse aux travailleurs clandestins n'est pas le but du Conseil d'Etat, mais lorsqu'il poursuit le travail au noir et constate des infractions à la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), il doit également remédier aux infractions constatées".

A titre d'exemple, entre 2002 et 2007, seuls 5% des dossiers des sans-papiers qui ont déposé une demande ont pu être envoyés à Berne par le SPOP. Malgré cette présélection déjà drastique, l'Office fédéral des migrations (ODM) n'a finalement accepté que 2% de tous les dossiers présentés au SPOP.

## **2 Cadre légal**

Conformément à l'art. 121 al. 1 de la Constitution fédérale, la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile **relève de la compétence de la Confédération.**

Dans ce cadre, le législateur fédéral a notamment adopté l'art. 30 al. 1 let. b LEtr qui dispose qu'une autorisation de séjour peut être délivrée aux personnes qui séjournent en Suisse sans statut afin de tenir compte de cas individuels **d'extrême gravité** (appelés communément cas de rigueur).

Les critères déterminants pour l'examen d'un cas de rigueur sont énumérés à l'art. 31 al. 1 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Conformément à l'art. 31 al. 1 let. b OASA, le comportement de l'étranger-ère concerné-e doit tout d'abord être irréprochable.

La situation familiale, notamment la période de scolarisation et la durée de la scolarité des enfants (art. 31 al. 1 let. c OASA) est aussi prise en compte. Lors du renvoi d'une famille, il importe de prendre en considération la situation globale de cette famille dans l'examen d'un cas de rigueur. Le renvoi d'enfants peut engendrer dans certaines circonstances un déracinement susceptible de constituer un cas personnel d'extrême gravité (ATF 123 II 125 consid. 4.a).

Conformément à l'art. 31 al. 1 let d OASA, la situation financière (fortune, activité lucrative, assistance sociale) et la volonté de s'intégrer professionnellement doivent être évaluées. En principe, une personne qui ne disposerait pas de moyens financiers durables et suffisants pour s'assumer sans l'aide des services sociaux, n'a que peu de chances d'obtenir une autorisation à titre humanitaire, d'autant que l'assistance sociale constitue un motif de révocation des autorisations de séjour (art. 62 let. e LEtr). A noter que compte tenu des salaires modestes offerts dans le domaine de l'économie domestique, ce problème peut ici effectivement se poser avec une acuité particulière. Toutefois, en vertu de l'art. 31 al. 5 OASA, l'on tient compte, lors de l'examen d'un cas de rigueur, de l'âge, de l'état de santé ou d'une interdiction de travailler en vertu de l'art. 43 LAsi qui empêcheraient l'exercice d'une activité lucrative.

Selon l'art. 31 al. 1 let. e OASA, la durée du séjour en Suisse constitue aussi un critère important. La durée de séjour doit être examinée à la lumière de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et appréciée au regard des autres critères déterminants. L'obligation de quitter la Suisse après un long séjour ne crée pas à elle seule une situation de rigueur particulière (cf. ATF non publié du 20 août 1996 dans la cause S.T.). Cependant, une durée de séjour importante peut, dans des cas particuliers, en atténuer les exigences. Ainsi, le Tribunal fédéral a conclu dans le cas d'un requérant d'asile qui avait séjourné durant 10 ans en Suisse que les exigences concernant les autres critères devaient être abaissées, du moment que ce requérant d'asile avait eu un comportement irréprochable, qu'il était financièrement indépendant et qu'il était bien intégré, tant socialement que professionnellement (ATF 124 II 110).

Les maladies chroniques ou graves dont souffre l'étranger-ère concerné-e ou un membre de sa famille et dont le traitement adéquat n'est pas disponible dans le pays d'origine peuvent aussi créer une situation de rigueur (maladie chronique, risque de suicide avéré, traumatisme consécutif à la guerre, accident grave, etc. – art. 31 al. 1 let. f OASA).

Conformément à l'art. 31 al. 1 let. g OASA, il faut tenir compte de tous les éléments qui pourraient affecter l'étranger-ère contraint de retourner dans son Etat de provenance.

Par ailleurs, en vertu des art. 8 et 31 al. 2 OASA, l'identité de l'intéressé-e doit être clairement établie.

De plus, lorsque le séjour illégal a été tacitement toléré par les autorités chargées de l'exécution du droit en matière des étrangers (les communes et les cantons), cette attitude profitera à l'étranger-ère concerné-e. Lorsqu'un cas de rigueur a été récemment refusé de manière explicite (par ex. par le Tribunal fédéral), il faut que la personne concernée fasse valoir des faits nouveaux importants pour qu'une nouvelle appréciation du cas se justifie.

Enfin, conformément aux art. 99 LEtr et 88 OASA, l'octroi d'autorisations de séjour à titre humanitaire est soumis à l'approbation de l'ODM. Dès lors, les cantons ne peuvent que formuler des préavis dans ce domaine, **la décision finale appartenant à l'ODM, et à lui seul.**

## **3 Possibilités de plus en plus larges de recrutement de ressortissants de l'Union Européenne**

Le 1<sup>er</sup> juin 2007, pour les citoyens d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, de Chypre, du Danemark, d'Espagne, de Finlande, de France, de Grèce, d'Irlande, d'Islande, d'Italie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Malte, de Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et de Suède (UE-17/AELE), la libre circulation complète des personnes est entrée

en vigueur. Il n'existe plus de dispositions transitoires à leur égard. Les procédures d'engagement de ces personnes sont extrêmement simples : il suffit pour l'employeur de remplir un formulaire et s'il n'existe pas de problèmes particuliers (par ex. comportement délictueux), elles peuvent obtenir une autorisation de séjour et de travail. Certes, compte tenu de l'afflux important de travailleurs européens et de la crise économique mondiale (voir plus bas), la Confédération a, durant un temps, envisagé de rétablir des contingents (clause de sauvegarde) pour les UE-17/AELE. Toutefois, par décision du 20 mai 2009, le Conseil fédéral a renoncé à actionner la clause de sauvegarde.

Pour les citoyens d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de République tchèque, de Slovénie et de Slovaquie (UE-8), il existe des dispositions transitoires limitant leur premier accès au marché du travail suisse. Toutefois, dès le 30 avril 2011, ces limitations devraient, elles aussi, être abandonnées.

S'agissant des ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie, l'entrée en vigueur du Protocole II d'extension de l'Accord sur la libre circulation en leur faveur a été fixée au 1<sup>er</sup> juin 2009. Durant sept ans au plus après l'entrée en vigueur de ce protocole, soit jusqu'au 31 mai 2016, la Suisse pourra maintenir des restrictions concernant l'accès à son marché du travail. Des contingents progressifs annuels seront en outre attribués. De plus, la Suisse aura encore la possibilité, pendant trois ans supplémentaires (jusqu'en 2019), d'invoquer la clause spéciale de sauvegarde.

Selon les informations publiées par le Service d'information statistique de l'Etat de Vaud (le SCRIS), l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes avec l'UE a renforcé les effets du développement de l'activité économique sur l'immigration durant l'année 2008. En effet, on a vu une augmentation de plus de 17% des arrivées de ressortissants de l'UE-15/AELE (UE-17/AELE moins Chypre et Malte) et de plus de 49% de l'UE-12 (UE-8, soit l'Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Tchéquie, Hongrie et Slovénie + Chypre et Malte ainsi que la Bulgarie et la Roumanie).

Le Conseil d'Etat estime que cet afflux important de main-d'œuvre étrangère pouvant venir en Suisse légalement permet de sérieusement relativiser l'affirmation, selon laquelle l'engagement d'employés de maison "au noir" serait justifié par le manque de personnel disponible sur le marché de l'emploi. En réalité, cette situation s'explique certainement beaucoup plus par des questions de salaire. S'ajoute encore à cela que ce sentiment est aussi renforcé par l'augmentation significative du taux de chômage, tant en Europe qu'en Suisse, qui a laissé "sur le carreau" de nombreuses personnes qui seraient certainement prêtes à reprendre une activité dans le domaine concerné pour peu, bien sûr, que des salaires idoines soient proposés.

#### 4 Contexte économique

Il n'est un secret pour personne que la situation économique mondiale n'est pas bonne. La crise a durement frappé l'ensemble de la planète et la Suisse n'a bien sûr pas été épargnée.

En effet, selon le Département fédéral de l'économie, suite au durcissement de la crise **conjoncturelle mondiale, les perspectives économiques se sont considérablement assombries, pour notre pays également, depuis décembre 2008. La récession devrait être nettement plus marquée que ce qui avait été initialement envisagé.**

**Le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles table désormais sur un recul de l'activité économique de 2,2% en 2009. A la condition d'un apaisement progressif de la crise financière internationale ces prochains mois et d'une lente amorce de reprise de l'économie mondiale, l'économie suisse devrait retrouver une croissance légèrement positive en 2010 (+0,1%). Toutefois, la situation du marché du travail devrait continuer à se détériorer en 2010.**

Dans ce contexte, le chômage a régulièrement augmenté. Ainsi, selon un communiqué de presse du 8 mai 2009, il ressort que par rapport à fin mars 2009, le nombre de chômeurs inscrits dans le canton de Vaud a enregistré une augmentation de 238 personnes (+1.5%), franchissant ainsi le seuil des 16'000.

L'effectif des demandeurs d'emploi s'élevait, quant à lui, à 21'803, soit 356 personnes de plus que le mois précédent (+1.7%). En comparaison annuelle, le nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi a progressé respectivement de 26.0% et 20.1%. Le taux de chômage s'établissait alors à 3,9%.

Compte tenu de cette situation préoccupante, le Conseil d'Etat estime qu'un assouplissement de la politique suisse en matière de régularisation des travailleurs sans-papiers n'est pas d'actualité et que seul un examen au cas par cas, et uniquement dans les dossiers où une situation d'extrême rigueur a été constatée, peut être envisagé. Au demeurant, cette approche est la seule compatible avec la cadre légal actuel et la nécessité d'obtenir l'approbation des autorités fédérales pour régulariser les étranger-ère-s en situation irrégulière.

#### 5 Réponses aux propositions et questions posées dans le cadre du postulat

*1. Recourir davantage à la "circulaire du 1<sup>er</sup> janvier 2007 relative à la pratique concernant la réglementation de séjour des étrangers dans le cas des personnes d'extrême gravité", une directive faisant suite à la révision de la loi fédérale sur l'asile et la nouvelle loi sur les étrangers.*

A ce propos, il convient tout d'abord de relever que cette circulaire n'est plus en vigueur depuis l'entrée en force du nouveau droit en janvier 2008. En effet, ce domaine est désormais réglementé par les articles 30 LEtr et 31 OASA qui, dans

une large mesure, reprennent d'ailleurs le contenu de la directive précitée. L'ODM devrait prochainement édicter une nouvelle directive d'application des dispositions précitées. Toutefois, en dehors de quelques précisions et de divers rappels de la jurisprudence, cette directive ne devrait entraîner aucune modification significative de la pratique en vigueur jusqu'à présent.

Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, le SPOP doit procéder à un examen attentif des dossiers qui lui sont soumis. En effet, compte tenu du caractère particulièrement restrictif des critères d'appréciation mis en place par les autorités fédérales et les instances judiciaires, il apparaît totalement contre productif de soumettre à l'ODM des cas où manifestement, il n'existerait aucune chance de régularisation. Une telle pratique serait contraire au principe de la bonne foi. A ce titre, il sied de noter que la jurisprudence est très claire, l'existence d'un long séjour en Suisse n'est pas suffisante en elle-même pour justifier l'octroi d'un "permis humanitaire". Il faut en effet que, véritablement, la personne demanderesse d'une autorisation de séjour se trouve dans une situation d'extrême gravité généralement due à des problèmes spécifiques (par ex. problèmes de santé ou de réintégration impossible dans le pays d'origine, intégration professionnelle et sociale réellement extraordinaires et justifiant une exception aux mesures de limitations).

Comme l'a déjà indiqué le Conseil d'Etat dans son rapport au sujet du phénomène des clandestins, sa politique en la matière se veut humaine, certes, mais aussi crédible et responsable. Elle doit notamment tenir compte des contraintes légales qui se posent au niveau du droit fédéral, qui se doit d'être respecté par les cantons.

Au demeurant, le Conseil d'Etat note aussi, avec satisfaction, que cette attitude déterminée a porté ses fruits. Le fait que notre Canton ait regagné toute sa crédibilité auprès des autorités fédérales en matière de gestion des flux migratoires a notamment permis d'obtenir de l'ODM un nombre record de régularisations à titre humanitaire de requérants d'asile déboutés en application de l'article 14 al. 2 LAsi (au 30 juin 2009 : 661 permis B obtenus pour 52 refus, dont 20 qui ne sont pas encore définitifs en raison d'un recours au Tribunal administratif fédéral).

*II. Mettre sur pied une structure cantonale permettant de déposer anonymement une demande de régularisation de manière à ce que ces femmes puissent recourir à la circulaire du 1er janvier sans crainte d'être expulsée.*

En vertu des art. 8 et 31 al. 2 OASA, l'identité de la personne concernée doit être clairement établie. Dès lors, il n'est pas conforme au droit applicable de déposer anonymement une demande formelle de régularisation.

Certes, il existe bien dans de rares cantons des structures qui acceptent d'examiner des dossiers anonymisés et de formuler des pronostics sur les chances d'obtention d'une autorisation de séjour en cas de dépôt d'une demande formelle auprès des autorités, le préavis en question ne liant cependant pas dites autorités. Toutefois, en dernière analyse, la personne est bel et bien obligée de se faire connaître pour tenter d'obtenir sa régularisation et donc, de prendre le risque de recevoir une décision de refus impliquant un départ de Suisse. L'utilité pratique de telles structures reste donc à démontrer. Elle implique aussi des moyens dont l'Etat de Vaud ne dispose pas, avec la situation de crise que nous connaissons actuellement et le fait que le SPOP doit déjà accomplir de très importants efforts pour se maintenir "à flot" par rapport aux nombreuses sollicitations qui lui sont présentées. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que la Division Etrangers de ce service ne dispose que de 57,8 ETP pour traiter 850 à 1000 courriers reçus par jour.

*III. Identifier et diminuer les barrières à l'obtention d'un statut légal.*

Les limitations et barrières à l'obtention d'un statut légal par ces femmes sont clairement identifiées : il s'agit des dispositions légales précitées et des jurisprudences qui en découlent.

*IV. Interpeller la Confédération afin de sensibiliser les autorités concernées aux réalités de terrain afin par exemple d'accélérer les procédures administratives.*

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet dans le cadre d'un rapport très fourni au sujet du phénomène des clandestins. Il n'entend pas créer une nouvelle exception vaudoise en la matière. Il rappelle par ailleurs que la LEtr et l'OASA, qui fixent de manière détaillée à quelles conditions peuvent être régularisées des personnes résidant illégalement en Suisse - y compris les femmes travaillant dans le domaine de l'économie domestique - sont des dispositions législatives très récentes, la LEtr ayant par ailleurs été acceptée à une large majorité par le peuple suisse.

Au surplus, il n'a pas été constaté que des retards particuliers de l'ODM ou du SPOP étaient à déplorer dans ce domaine spécifique.

A ce sujet, il sied encore de noter que depuis plusieurs années, le SPOP fournit un effort particulier dans l'examen des dossiers des sans-papiers. En effet, les requêtes formulées par ces personnes sont systématiquement traitées par un juriste, ceci sous la surveillance de l'Adjoint du Chef de la division Etrangers. Ainsi, un traitement efficace, uniforme et de haute qualité a pu être assuré au niveau de notre Canton.

Par contre, il faut admettre que les intéressé-e-s et leur mandataire connaissent parfois des difficultés à rassembler toutes les pièces et moyens de preuve nécessaires à l'analyse des dossiers, notamment s'agissant de la continuité et de la durée exacte du séjour en Suisse. Il faut toutefois souligner ici que si ces éléments ne sont pas clairement établis, la demande ne peut être acceptée, de sorte qu'il semble judicieux de prendre, à l'occasion, plus de temps pour instruire totalement une affaire, plutôt

que de prendre, dans la précipitation, une décision négative ou d'envoyer à Berne un dossier qui n'aurait aucune chance d'être accepté. Le souci constant de l'administration cantonale est de donner un maximum de chances aux dossiers qu'elle soumet à l'ODM. Les chiffres présentés au point 5.1 du présent rapport démontrent la pertinence de cette approche.

*V. Collaborer avec les autres cantons afin de renforcer les chances d'être entendu par la Berne fédérale.*

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord qu'à l'instar des autorités cantonales, l'ODM est lié par le cadre légal actuel.

Par ailleurs, il entend rappeler une fois encore son opposition à l'idée d'une régularisation collective des sans-papiers, y compris de manière sectorielle, en choisissant telle ou telle catégorie de clandestins plutôt qu'une autre au motif qu'elle serait "plus méritante" et qu'elle devrait donc bénéficier d'un examen particulier. Une telle régularisation serait d'ailleurs contraire à la loi adoptée en votation populaire.

De plus, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'une telle attitude constituerait une violation caractérisée du principe d'égalité de traitement voulu par la Constitution, violation d'autant plus évidente que des immigrés clandestins peuvent subir des abus, quel que soit leur domaine d'activité et non seulement dans celui de l'économie domestique.

Il note enfin que toutes les démarches qui ont été entreprises à ce jour, par l'un ou l'autre canton ou les milieux intéressés, en faveur d'un élargissement plus ou moins large des critères de régularisation des sans-papiers ont abouti à une fin de non-recevoir des autorités fédérales.

Par ailleurs, il estime aussi qu'une telle démarche constituerait un message dangereux vis-à-vis de certains employeurs indéliçables qui au vu des difficultés spécifiques qui existent à effectuer des contrôles dans ce secteur d'activité, pourraient penser que les autorités vaudoises sont favorables à l'engagement de travailleurs et travailleuses clandestins dans le domaine de l'économie domestique, ce qui n'est certainement pas le cas. Une telle régularisation créerait indubitablement un appel d'air.

Dès lors, cette suggestion paraît périlleuse.

*VI. Se référer aux milieux spécialisés afin de mieux cerner les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes sans-papiers et reconnaître au moins leur apport dans l'économie domestique et leur vulnérabilité.*

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient que la vulnérabilité de ces femmes sans-papiers peut parfois aboutir à de graves abus. A ce titre, il sied de noter que le Groupe inter service sur les migrations (GIM) a mandaté un groupe de travail (ci-après le GT) pour examiner la nécessité de mettre en place, au niveau cantonal, des mécanismes formalisés de coordination entre les instances concernées par la lutte contre la traite d'êtres humains. Ce GT a déjà siégé et poursuit ses travaux.

Le phénomène de la traite des êtres humains peut encore être amplifié si les femmes sont isolées (on pense aussi ici à la situation des prostituées qui sont peut-être encore plus exposées). Il est cependant à noter que dans ce genre de cas, une disposition spécifique (art. 30 al. 1 let. e) permet de régler les conditions de séjour des personnes victimes de ces exactions.

S'agissant de "l'apport à l'économie domestique" de ces personnes, le Conseil d'Etat se permet de se référer aux points 3 et 4 du présent rapport au sujet de la situation économique mondiale et de l'élargissement de plus en plus important du bassin de recrutement dont bénéficient les employeurs suisses, y compris dans le domaine de l'économie domestique. Il estime donc que la pertinence de cet argument ne peut être admise et qu'il ne saurait être utilisé dans le cadre d'une éventuelle intervention auprès des instances fédérales, qui pourraient sans difficulté l'écarter.

*VII. Tenir compte des études afin de cerner les spécificités auxquelles ces femmes sont confrontées.*

Le Conseil d'Etat note tout d'abord que la postulante n'a pas précisé à quelles études elle faisait allusion, de sorte qu'il lui est très difficile de se positionner à ce sujet.

D'une manière générale, il peut toutefois ajouter que si ces études existent effectivement, elles n'ont qu'une portée scientifique et sociologique. Elles n'ont donc aucune influence sur le cadre légal et les procédures imposées aux cantons par le droit fédéral.

S'ajoute à cela qu'au travers des nombreux dossiers qui lui sont soumis et grâce au travail effectué par le GT mandaté par le GIM, les autorités disposent déjà d'une assez bonne perception des problèmes spécifiques que peuvent rencontrer ces personnes, du moins quand elles acceptent de se faire connaître desdites autorités, ce qui n'est très probablement pas le cas dans la majorité des situations.

*VIII. Utiliser toutes les autres possibilités légales.*

Il convient ici de rappeler, pour mémoire, que des autorisations de travail peuvent être accordées à des ressortissants étrangers issus d'Etat tiers sur la base de contingents annuels, lesquels sont cependant très réduits.

S'ajoute à cela que cette possibilité n'existe notamment que pour des personnes hautement qualifiées (art. 23 LETr) et uniquement s'il n'a pas été possible de recruter un-e ressortissant-e suisse ou étranger-ère disposant déjà d'un titre de séjour et de travail dans notre pays (art. 21 LETr).

Dès lors, au vu de ces limitations, cette possibilité reste strictement théorique pour des femmes travaillant dans l'économie

domestique. De ce fait, l'unique possibilité qui demeure pour éventuellement régulariser ces personnes est l'octroi, au cas par cas, d'une autorisation dite "humanitaire", avec toutes les contraintes que cela suppose, notamment le fait que la décision finale demeure l'apanage de l'ODM et que, partant, la marge de manœuvre des cantons est extrêmement réduite en la matière.

*IX. Définir des mesures d'accompagnement : par exemple un contrat-type, un salaire minimum, le contrôle des conditions de travail, l'impossibilité de changer de secteur d'activité durant 5 ans.*

Comme indiqué dans l'introduction au présent rapport, le Conseil d'Etat a adopté, en date du 18 janvier 2006, un arrêté révisant le contrat-type de travail pour le personnel des ménages privés.

Cela étant, les parties peuvent toujours y déroger. Par ailleurs, il est extrêmement rare que des clandestins saisissent les prud'hommes.

Par ailleurs, en référence à des tentatives de démarches similaires à celles proposées dans le cadre du présent postulat effectuées par d'autres cantons, notamment Genève, il convient de relever que les salaires usuels, ne correspondent pas à ceux généralement accordés aux personnes en situation irrégulière.

S'ajoute à cela que, contrairement à ce qui se pratique notamment dans les domaines de l'hôtellerie et la restauration ainsi que la construction, il est pratiquement impossible d'exercer des contrôles réguliers sur l'exercice du travail illégal dans le domaine de l'économie domestique, ceci en raison notamment des limitations imposées par le cadre légal.

Rappelons enfin que conformément à l'article 38 al. 2 LEtr, les ressortissants étrangers qui ont obtenu une autorisation de séjour et de travail en Suisse (permis B), disposent de la mobilité professionnelle. Dès lors, compte tenu de la force dérogatoire du droit fédéral, il ne serait pas possible de créer une norme cantonale obligeant les femmes oeuvrant dans le domaine de l'économie domestique à demeurer dans ce domaine durant 5 ans en cas d'obtention d'une autorisation.

Au demeurant, une telle mesure n'empêcherait pas leur employeur de s'en séparer afin d'engager une autre personne dépourvue d'un titre de séjour et de travail à leur place afin de pouvoir moins la payer.

## **6 Conclusion**

Le Conseil d'Etat rappelle que le phénomène des travailleurs clandestins a déjà fait l'objet de multiples débats au niveau du Canton, tant à l'occasion du rapport qu'il a établi à ce sujet à l'attention du Grand Conseil vaudois, qu'au travers de l'examen de multiples cas individuels ayant fait l'objet, par exemple, de pétitions.

Dans tous ces cas, les conclusions ont toujours été les mêmes : la seule voie responsable et crédible est la régularisation au cas par cas des situations répondant aux critères fixés par la loi en matière de situation de rigueur.

Toutes les autres démarches envisagées au niveau cantonal ont abouti à des impasses, notamment en raison de l'impossibilité de légiférer, voire même, de prendre des décisions individuelles qui ne rencontreraient pas l'approbation des autorités fédérales.

S'agissant du domaine de l'économie domestique, le Conseil d'Etat estime qu'en créant le "chèque emploi" et en édictant un arrêté établissant un contrat-type de travail pour le personnel des ménages privés, il a mené toutes les actions possibles afin de favoriser et simplifier au maximum l'engagement d'employés de maison par des privés dans la plus parfaite légalité, tout en s'assurant que les employés en question soient protégés et rémunérés de manière décente.

Le Conseil d'Etat espère ainsi que, combinée aux simplifications administratives qu'il a mises en place, la nouvelle loi fédérale sur les étrangers, qui institue des sanctions nettement plus lourdes à l'encontre des employeurs qui engagent des travailleurs clandestins, aura les effets dissuasifs attendus.

Il estime donc que toutes les mesures compatibles avec les lois fédérales qui pouvaient être ordonnées ont déjà été mises en place dans le canton de Vaud, les autres propositions de la postulante ne pouvant pas être retenues.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 septembre 2009.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*