



Organisation
internationale
du Travail

Initiative
pour le recrutement
équitable

► L'Inspection du travail et le suivi du recrutement des travailleurs migrants

Note technique



► Introduction

La migration de main-d'œuvre peut profiter aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs, et dans le monde entier, les agences de recrutement jouent un rôle essentiel dans l'appariement entre travailleurs migrants et emplois disponibles. Néanmoins, tandis que le coût du recrutement des travailleurs migrants les plus qualifiés a tendance à être pris en charge par les employeurs, des millions de travailleurs migrants moins qualifiés continuent de payer des commissions de recrutement et frais connexes pour leur placement à l'étranger dans des secteurs tels que l'agriculture, la construction, l'habillement, l'industrie, l'hôtellerie et les transports. Par ailleurs, la majoration artificielle de ces commissions et autres frais à la charge des travailleurs peut mener à l'endettement, voire à des situations proches du travail forcé. La tromperie liée au recrutement, la substitution des contrats, le placement dans un emploi non déclaré¹, ou encore l'abus de vulnérabilité au cours du processus de recrutement (en particulier en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière) constituent autant d'autres situations d'exploitation des travailleurs migrants.

Ces abus liés au recrutement sont largement documentés² et contribuent à un négoce multimilliardaire³ dont les bénéficiaires semblent pouvoir opérer dans la plus grande impunité. Bien peu de pays sont en mesure d'apporter la preuve d'une application efficace de la loi à l'encontre de ces recruteurs peu scrupuleux. **De tels abus de recrutement affectent la vie de millions de personnes et constituent un véritable obstacle à l'atteinte des cibles liées au travail des Objectifs de développement durable (ODD) – en particulier les cibles 8.7 (éliminer toutes les formes de travail forcé et de traite des êtres humains) et 8.8 des ODD (défendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes [...]).** Tout cela est à même de **compromettre le respect des obligations de divers pays au titre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT**⁴.

La réglementation et le contrôle des modalités de recrutement – y compris en ce qui concerne les opérations des agences de recrutement privées – sont essentiels si l'on souhaite avancer vers un travail décent pour toutes et tous, et en particulier pour les travailleurs migrants. Même si les partenaires sociaux et autres organisations non gouvernementales peuvent contribuer au contrôle du recrutement grâce à des mécanismes d'autorégulation ou par le biais de campagnes de sensibilisation et de plaidoyer, c'est bien aux **États** que **revient la responsabilité première** de réglementer et de contrôler les modalités de recrutement, et donc les opérations des agences de recrutement privées⁵.

Le principal mandat des inspections du travail est de contrôler les conditions de travail. Elles peuvent en outre jouer conjointement avec les administrations concernées un rôle déterminant dans le recrutement équitable, en surveillant les agences de recrutement et de placement privées, en détectant les pratiques de recrutement abusives, en traitant les

¹ Travail non déclaré: toute activité rémunérée légale de par sa nature, mais non déclarée aux pouvoirs publics, empêchant ainsi les travailleurs d'accéder à la protection sociale et les rendant vulnérables aux abus. Comme défini par la Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Intensifier la lutte contre le travail non déclaré COM/2007/0628.

² Une liste non exhaustive comprend les éléments suivants:

- L'OIT a signalé que sur près de 25 millions de personnes astreintes au travail forcé en 2017, près d'un quart sont des migrants. Le travail forcé génère 150 milliards de dollars de profits illicites chaque année.
- L'Union européenne a créé une Plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré, qui a produit une série d'études et de rapports sur l'exploitation des travailleurs migrants par le travail.
- Les États-Unis publient un rapport annuel sur la traite des êtres humains, qui porte notamment sur les abus liés au recrutement.
- Les abus liés au recrutement des travailleurs migrants le long d'axes migratoires importants, tels que l'Amérique centrale et du Nord, et l'Asie et les États arabes, ont également été largement documentés (voir entre autres Amnesty International, HRW, OIT, OIM).

³ On estime à USD 5 à 10 milliards annuels les commissions de recrutement facturées illégalement. Voir : BIT, «Établir des processus de recrutement équitables: une boîte à outils de formation» - « Module 1 – Pourquoi un recrutement équitable est-il important?» (2018).

⁴ Tous les États Membres de l'OIT ont l'obligation d'interdire et de traiter comme une infraction pénale toutes les formes de travail forcé ou obligatoire - y compris la servitude pour dettes résultant d'un recrutement inéquitable - conformément à la convention (n° 29) de l'OIT sur le travail forcé, 1930, et de faire avancer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation, comme l'exige le protocole sur le travail forcé de 2014. Cette obligation découle de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et s'applique à tous les États Membres de l'OIT, même s'ils n'ont pas encore ratifié les huit conventions fondamentales de l'OIT. Cela implique également de fournir des rapports plus réguliers au mécanisme de contrôle de l'OIT.

⁵ La convention (n° 181) de l'OIT sur les agences d'emploi privées, 1997, reconnaît le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer sur un marché du travail qui fonctionne bien, ainsi que la nécessité pour les gouvernements de réglementer et de surveiller les activités des agences de recrutement privées afin de prévenir les pratiques abusives et d'assurer la protection des droits des travailleurs migrants.

plaintes y afférentes et en appliquant des sanctions dans les pays aussi bien d'origine que de destination des travailleurs migrants. C'est ce que préconisent les normes internationales récentes (voir Encadré 1).

Encadré 1: Le rôle de l'inspection du travail en matière de recrutement dans les normes internationales du travail et les instruments internationaux y afférents

- Parmi les normes internationales du travail récentes qui mettent l'accent sur le rôle de l'inspection du travail et des autorités apparentées dans le recrutement, on retrouve le protocole n° 29 de 2014 sur le travail forcé de l'OIT, qui propose des mesures visant à prévenir le travail forcé, notamment dans son Article 2 c) ii) : «[garantir que] les services de l'inspection du travail et autres services chargés de faire appliquer cette législation sont renforcés». La recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014, qui l'accompagne, stipule en outre que les États Membres devraient prendre des mesures pour éliminer les abus et les pratiques frauduleuses des recruteurs et des agences d'emploi, telles que la réglementation ou l'autorisation de ces services (Article 8), tandis que la convention (n° 181) de l'OIT sur les agences d'emploi privées, 1997, exige des États qui l'ont ratifiée que «le contrôle de l'application des dispositions visant à donner effet à la présente convention sera assuré par l'inspection du travail ou d'autres autorités publiques compétentes» (Article 14.2).
- Le rôle important que jouent les inspections du travail dans le cadre du recrutement est également mis en avant dans les Principes généraux et directives opérationnelles non contraignants de l'OIT concernant le recrutement équitable (PGDO), et plus spécifiquement dans le Principe général n° 5 : «La réglementation en matière d'emploi et de recrutement devrait être claire et transparente et être effectivement mise en œuvre. Le rôle de l'inspection du travail et l'utilisation de systèmes normalisés d'enregistrement, d'accréditation ou de certification devraient être promus. Les autorités compétentes devraient prendre des mesures spécifiques contre les méthodes de recrutement abusives et frauduleuses, notamment celles qui risquent de mener à des situations de travail forcé ou de traite d'êtres humains». Il en est également question dans l'Objectif 6.f) du Pacte mondial non contraignant pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui consiste à donner «aux inspecteurs du travail et aux autres autorités plus de moyens de mieux contrôler les recruteurs, les employeurs et les prestataires de services dans tous les secteurs».

► Portée de cette note technique

Tandis que le rôle potentiel des inspections du travail (et des autorités administratives apparentées) en matière de recrutement équitable est clairement énoncé dans les normes internationales du travail et les instruments internationaux susmentionnés, leur mandat s'avère beaucoup moins clair dans la pratique et dépend en grande partie des modalités réglementaires propres à chaque pays pour s'attaquer aux problématiques de migration de main-d'œuvre, de recrutement, de travail forcé et de traite des personnes. Il convient également de prendre ici en compte la manière dont la législation nationale du travail couvre les différents secteurs de l'économie. Il ne faut pas non plus oublier que toutes ces modalités diffèrent entre les principaux pays d'origine et de destination des travailleurs migrants.

Dans les pays où le recrutement est organisé par le biais de services publics de l'emploi (SPE), des normes minimales de recrutement peuvent être garanties, réduisant ainsi les besoins en matière de contrôle du recrutement par les inspections du travail. Néanmoins, lorsque les pays s'appuient sur des acteurs privés du recrutement (dont les agences de recrutement et de fourniture de main-d'œuvre), la réglementation et le suivi de leurs activités doivent être pris en charge par une autorité administrative dédiée. Cela peut impliquer l'inspection du travail, et ce même dans les situations où le secteur du recrutement promeut l'autorégulation et/ou lorsqu'existent des protocoles d'accord entre les pays d'origine et de destination des travailleurs migrants (qui devraient d'ailleurs inclure des modalités de contrôle).

Dans le but de contribuer efficacement au recrutement équitable des travailleurs migrants, ce document offre un aperçu des principaux défis afférents au contrôle du recrutement des travailleurs migrants par les inspections du travail (ou autres autorités administratives concernées), ainsi que des suggestions de voies à suivre et autres actions pouvant être menées par l'OIT. Cette note technique s'inspire des résultats d'un webinaire organisé par l'OIT avec des inspecteurs du travail en juillet 2021 et d'un document de travail élaboré dans ce cadre. Ont également été mis à contribution une revue de la littérature existante et une série d'études de cas couvrant le rôle potentiel que peuvent jouer les inspections du travail (et/ou les autorités administratives apparentées) dans les domaines ci-après :

1. Octroi de licences/enregistrement et contrôle des agences privées de recrutement/d'emploi dans les pays d'origine (cf. Agence philippine pour l'emploi à l'étranger (POEA) aux Philippines (voir Annexe 1) et Département du travail à l'étranger (DOLAB) au Vietnam (voir Annexe 2))
2. Octroi de licences/enregistrement et contrôle du recrutement/embauche/placement privé dans les pays de destination (cf. Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) au Royaume-Uni (voir Annexe 3) et Direction des normes d'emploi (ESB) dans la province canadienne du Manitoba (voir Annexe 4))
3. Inspection des lieux de travail des travailleurs (migrants) dans les pays de destination, ce qui inclut de s'intéresser au recrutement (cf. les Inspections sociales de Belgique et des Pays-Bas (voir Annexe 5)).

► Principaux problèmes entravant l'action efficace des inspections du travail dans le contrôle du recrutement des travailleurs migrants

Voici une liste non exhaustive des principaux défis à relever, qui peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction de la situation locale.

Défis liés au contexte

- Le recrutement des travailleurs migrants peu qualifiés a aujourd'hui lieu sur un marché du travail de plus en plus mondialisé caractérisé par de nombreux accords de sous-traitance, où les utilisateurs finaux ne sont pas tenus responsables (à quelques exceptions près) des abus commis en amont de la chaîne de sous-traitance, et où les pays d'origine et de destination manquent de réglementations et de contrôles synchronisés du recrutement.
 - On sait que les recruteurs/agents informels non enregistrés sont actifs dans le monde entier, et en particulier dans les zones rurales. Dans un environnement de pénurie d'emplois décents, ces agents informels sont en mesure d'offrir des services de mise en relation utiles, d'aider les travailleurs migrants dans leurs démarches et d'entrer en contact avec les recruteurs dûment enregistrés des grandes villes⁶. Ces processus informels ont toutefois tendance à n'être ni réglementés ni surveillés, et rendent difficile l'identification des responsabilités des différents acteurs⁷, ce qui ne peut qu'augmenter les risques d'abus.
 - Les travailleurs migrants peu qualifiés sont généralement recrutés pour travailler dans des secteurs qui ne sont souvent pas couverts par le droit du travail et où l'inspection du travail n'est généralement pas très efficace, tels que l'agriculture, le travail domestique, l'économie informelle et certains secteurs d'emploi marqués par l'illégalité. L'application défaillante de la loi dans ces secteurs des pays de destination contribue à rendre les

⁶ Gordon, J., Global labour recruitment in a supply chain context, 2015 (OIT), (p. 8) et ILO Work in Freedom Programme, Lessons learnt on the recruitment of migrant workers, 2021.

⁷ Voir K. Jones, 'Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?', OIM (2015) p. 6.

travailleurs (migrants) vulnérables à l'exploitation, y compris en matière d'abus liés au recrutement⁸; et cette vulnérabilité est encore exacerbée lorsque le droit à la liberté d'association et à la négociation collective des travailleurs migrants n'est pas respecté.

- Un certain nombre de pays de destination offrent aux travailleurs migrants des visas qui les lient à un employeur spécifique, les rendant ainsi dépendants de leur employeur pour conserver leur statut légal. Cela les expose à des risques d'abus, tels que des retenues sur salaire par les employeurs pour recouvrer les coûts de recrutement, ou encore la signature de contrats de travail de moins en moins favorables au fil du temps.
- Même si un certain nombre de pays ont légiféré que les travailleurs (migrants) ne devraient pas payer de commissions de recrutement ou frais connexes (conformément à l'Article 7.1 de la convention (n° 181) de l'OIT sur les agences d'emploi privées, 1997, et aux Principes généraux et directives opérationnelles de l'OIT concernant le recrutement équitable), les législations nationales en question n'identifient pas nécessairement les coûts devant ou non être pris en compte. Les ambiguïtés concernant le paiement des examens médicaux, de la formation et de la quarantaine liée au Covid-19 en sont quelques exemples. De telles ambiguïtés permettent aux recruteurs de facturer aux travailleurs migrants tout un ensemble de services et compliquent encore plus l'application effective de la loi par les inspections du travail et autres autorités pertinentes.

Défis à relever dans le cadre du travail des inspections du travail

- Il arrive que le mandat de l'inspection du travail en matière de recrutement équitable ne soit pas détaillé dans les différentes législations. Certains pays de destination ne disposent même pas dans leur code du travail de dispositions visant à sanctionner les pratiques abusives et autres infractions liées au recrutement.
- Dans la plupart des inspections du travail, les activités se concentrent actuellement sur le contrôle de l'adéquation des conditions de travail⁹ (ce qui inclut la sécurité et la santé au travail, les salaires et le temps de travail) à la législation du travail, et ce généralement sans porter l'attention nécessaire aux processus de recrutement¹⁰.
- Dans de nombreux pays de destination accueillant des travailleurs migrants, les efforts visant à les protéger contre les abus liés au recrutement sont entravés par la priorité accordée par les inspections du travail au contrôle de leur statut juridique, au détriment de l'inspection des conditions de travail (dont les éventuels abus afférents au recrutement).
- Partout dans le monde, la limitation des budgets porte souvent préjudice au travail des inspections du travail et compromet leur capacité à faire respecter la loi. Dans les cas où les différentes instances gouvernementales travaillent en silos plutôt qu'en collaboration dans le cadre d'une «approche pangouvernementale»¹¹, l'efficacité globale de la gouvernance s'en trouve d'autant plus compromise, ce qui ne peut qu'accroître le sentiment d'impunité des contrevenants.

⁸ OIT, *Promouvoir une migration équitable: Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs aux travailleurs migrants* (2016).

⁹ Tandis que les inspections d'un certain nombre de pays européens mettent également l'accent sur le travail non déclaré.

¹⁰ Même si l'inspection des conditions de travail est et devrait rester au cœur du travail des inspections du travail, il existe peu de preuves d'inspection des infractions liées au recrutement, que ce soit au stade du recrutement par les agences de recrutement ou plus tard, une fois que les travailleurs migrants se trouvent déjà sur leur lieu de travail. Le Paragraphe 8 de la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, établit comme un principe important de «prendre des mesures pour combattre efficacement l'emploi illégal, c'est-à-dire celui qui ne satisfait pas aux exigences de la législation, de la réglementation et de la pratique nationales».

¹¹ Tel que recommandé par les principes directeurs du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018).

- L'efficacité des inspections du travail peut également être compromise lorsque les visites sur les lieux de travail font l'objet d'un avis préalable, qu'elles ont uniquement lieu durant les horaires habituels de travail, ou encore lorsqu'elles se passent dans des lieux sélectionnés au hasard plutôt que sur la base du renseignement. Les inspecteurs peuvent également être confrontés à des problèmes d'ordre linguistique et culturel, ou encore liés au genre, compromettant ainsi la qualité de la communication avec les travailleurs migrants.
- Lorsque les inspections du travail s'intéressent au recrutement, elles ne disposent pas nécessairement du savoir-faire indispensable à la détection des irrégularités, tandis que le cadre réglementaire peut quant à lui manquer de précision sur ce qui constituerait des infractions de recrutement dont les inspections du travail pourraient assurer le contrôle.
- Si les plaintes déposées par les travailleurs migrants semblent efficaces pour poursuivre les recruteurs peu scrupuleux¹², nombre d'entre eux¹³ continuent de rencontrer des difficultés pour accéder aux procédures de plainte, privant ainsi les inspecteurs du travail d'importantes informations relatives à d'éventuelles infractions liées au recrutement. Dans ces situations, il est d'autant plus important que des renseignements provenant d'autres sources pertinentes permettent de cibler le travail de l'inspection du travail.
- Les exigences en matière d'octroi de licences aux agences privées de recrutement et de fourniture de main-d'œuvre sont parfois minimales, voire inexistantes, et peuvent ne pas inclure d'exigences spécifiques relatives à l'exploitation des travailleurs migrants. Par ailleurs, les procédures d'octroi de ces licences peuvent manquer de rigueur. Il est par exemple rare qu'elles incluent des entretiens avec le personnel des agences sollicitant une licence, exception faite des Philippines (voir Annexe 1) et de la province du Manitoba au Canada (voir Annexe 4). Ces exigences et procédures minimales, voire inexistantes, en matière d'octroi des licences empêchent la création d'un socle de protection minimale des travailleurs migrants par rapport auquel les inspecteurs du travail pourraient contrôler les performances des agences de recrutement.
- La réglementation relative aux agences privées de recrutement et de placement ne leur impose pas nécessairement de conserver des copies des contrats de travail, ce qui nuit considérablement à l'efficacité d'éventuelles visites d'inspection auprès de ces agences, que ce soit dans les pays d'origine ou de destination.
- Les sanctions applicables ne sont parfois pas suffisamment dissuasives pour s'attaquer aux pratiques de recrutement abusives. Les amendes, si elles sont trop clémentes, peuvent ne pas refléter l'endettement provoqué par un recrutement inéquitable, qui peut exposer les travailleurs migrants à des situations de travail forcé et dont la détection/appréhension est souvent défailante. Sachant que les commissions de recrutement illégales se comptent en milliards de dollars, il s'avère indispensable que les autorités fassent la preuve de leur efficacité dans la lutte contre cette injustice grâce à l'application effective de la législation.
- L'application de la loi contre les recruteurs sans scrupules peut être compromise par la possibilité qu'ont parfois les agences de recrutement de réapparaître sous un nom différent après la résiliation de leur licence. L'apparition d'agences «phénix» (également appelées sociétés «boîtes aux lettres» ou sociétés «fantoques») complique le ciblage efficace du travail des inspections du travail.
- Même si certains pays utilisent des contrats de travail standard pour les travailleurs migrants, ces contrats ne sont pas nécessairement établis en coordination entre les pays d'origine et de destination. Si les droits énoncés dans le contrat d'origine ne sont pas inclus dans le contrat validé à destination, ce contrat d'origine n'a souvent

¹² Voir: K. Jones, Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?, OIM (2015), p.85.

¹³ Voir par exemple: OIT, Access to justice for migrant workers in South-East Asia, 2017.

que peu d'incidence, voire aucune, sur l'employeur ou sur le tribunal du travail de destination, ce qui ne peut qu'entraver l'efficacité des opérations de l'inspection du travail.

- Lorsqu'existent des contrats de travail standard, ils ne rentrent pas toujours dans les détails, et cela rend les travailleurs migrants vulnérables aux abus dès le stade du recrutement. Un examen détaillé des contrats de travail de travailleurs pris au hasard n'est cependant pas nécessairement inclus dans le mandat des inspections du travail.
- Si plusieurs pays d'origine et de destination ont conclu des accords (ou protocoles d'accord) bilatéraux pour régler le recrutement et le placement des travailleurs migrants, rares sont ceux qui spécifient un cadre de suivi clair¹⁴. En outre, tandis que le modèle d'accord annexé à la recommandation (n° 86) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, offre des orientations concernant le «contrôle des conditions d'existence et de travail»¹⁵ à destination, il n'offre que peu de détails sur le contrôle des agences privées de recrutement et de placement.
- Le caractère peu convaincant des rapports sur l'application de la législation afférente au recrutement par les inspections du travail (et autres) - à la fois en interne et dans les rapports envoyés aux mécanismes de contrôle de l'OIT - empêche les pays de démontrer leur capacité de gouvernance et de mise en application de la législation, ainsi que celle à atteindre les objectifs convenus des ODD.

► Voies à suivre

Pour suggérer des moyens de relever les défis susmentionnés, ce document s'appuie entre autres sur cinq études de cas afférentes à des inspections du travail (ou autorités apparentées), menées dans divers contextes de migration de main-d'œuvre. Y sont abordés l'octroi des licences, l'enregistrement et le contrôle des agences privées de recrutement/placement dans les pays d'origine (cf. Annexes 1 et 2) ou de destination (cf. Annexes 3 et 4), ainsi que l'inspection du lieu de travail dans le pays de destination (cf. Annexe 5).

Recommandations relatives au contexte dans lequel opèrent les inspections du travail

- Il convient de rappeler aux gouvernements leurs engagements en matière de droit du travail au titre des normes internationales du travail et des Objectifs de développement durable, et en particulier celui de garantir le respect des Principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, ce qui comprend l'interdiction d'imposer aux travailleurs (migrants) des dettes liées au recrutement (servitude pour dettes). Les gouvernements doivent être encouragés à faire preuve de volonté politique pour lutter contre les abus de recrutement à l'encontre des travailleurs migrants, en investissant entre autres dans une législation efficace couvrant tous les secteurs économiques et comprenant des dispositions relatives aux infractions de recrutement et à l'application efficace de la loi. Une telle législation et son application doivent tenir compte des entreprises de fourniture de main-d'œuvre là où elles sont actives et reposer sur de larges consultations, y compris avec les travailleurs migrants eux-mêmes.

¹⁴ Voir: OIT, Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: A review (2015).

¹⁵ Voir l'Article 15 de l'Annexe («Accord Type») de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (Révisée), 1949.

- Les normes de diligence raisonnable et de transparence devraient être renforcées dans les accords de sous-traitance concernant les travailleurs (migrants), tandis que les principaux acteurs du secteur devraient être tenus responsables des abus liés au recrutement des travailleurs migrants en aval de la chaîne (Voir les Annexes 3 (Royaume-Uni) et 4 (Province du Manitoba, Canada), ainsi que la Directive 67 de l'Union européenne de 2014). Les inspecteurs doivent être formés à l'évaluation de ces accords de sous-traitance et disposer de suffisamment de temps pour mener à bien cette tâche importante dans le cadre de leurs inspections (cf. Annexe 4).
- Pour réduire le risque d'abus des travailleurs migrants par les employeurs, tout travailleur migrant devrait pouvoir démissionner sur préavis sans perdre immédiatement son statut légal dans le pays de destination afin de pouvoir rejoindre un nouvel employeur. Les clauses de résiliation des contrats devraient préciser cette possibilité et être vérifiées dans le cadre du suivi des activités des agences de recrutement et lors des inspections des lieux de travail.
- Une législation proactive peut s'avérer un bon moyen de remédier aux infractions de recrutement. Le Royaume-Uni et la province canadienne du Manitoba (cf. Annexes 3 et 4) ont tout simplement rendu illégal le recrutement par l'intermédiaire de recruteurs non agréés, obligeant ainsi les employeurs à faire preuve de diligence raisonnable lors des recrutements réalisés par l'intermédiaire de recruteurs agréés.
- En se basant sur les Principes généraux et directives opérationnelles de l'OIT concernant le recrutement équitable (et la définition y afférente des commissions de recrutement et frais connexes), les gouvernements des pays d'origine et de destination devraient mener un travail conjoint visant à ce que les employeurs s'acquittent non seulement des commissions de recrutement et frais connexes des travailleurs migrants hautement qualifiés, mais également des travailleurs migrants moins qualifiés. Il convient aussi que les employeurs fassent montre de diligence raisonnable pour garantir que les principes du recrutement équitable se répercutent le long de la chaîne de valeur et incluent les travailleurs sous-traités.
- Les pays qui ont mis en place des systèmes d'identification biométrique des travailleurs migrants pourraient appliquer la même technique aux recruteurs. Si les données biométriques de tous les recruteurs étaient stockées au stade de l'octroi de la licence/enregistrement, cela pourrait aider à résoudre le problème des agences «phénix», en les empêchant de reprendre leurs activités sous un nom différent après la résiliation de leur licence en raison de mauvaises pratiques de recrutement.
- Des efforts devraient être fournis en vue de normaliser les contrats de travail des travailleurs migrants dans les pays d'origine et de destination, en se basant sur l'Article 22 du modèle d'accord bilatéral figurant en annexe de la recommandation n° 86 de l'OIT, tout en y incluant des clauses relatives au recrutement équitable. Ces contrats de travail types devraient ensuite être annexés aux ABL ou aux protocoles d'accord conclus entre pays d'origine et de destination, et servir de base aux inspections.
- La transparence peut encore être améliorée si les pays d'origine et de destination conviennent également de contrats types entre les employeurs ou les agences de placement des pays de destination, et les agences de recrutements des pays d'origine. De tels contrats offriraient un cadre au sein duquel pourraient être contrôlés les contrats de travail des travailleurs migrants. Le Vietnam offre un exemple de ces méta-contrats entre fournisseurs de main-d'œuvre et employeurs à destination (cf. Annexe 2), tandis que l'on peut également s'inspirer de la recommandation n° 86 de l'OIT. Des contrats impliquant trois parties (c'est-à-dire l'employeur, le recruteur et le travailleur) sont également possibles.
- Les futurs accords bilatéraux sur la migration de main-d'œuvre entre pays d'origine et de destination devraient inclure des modalités effectives de suivi. Celles-ci devraient préciser le rôle que les inspections du travail des pays

d'origine et de destination ont à jouer concernant le contrôle des agences de recrutement et de placement, et favoriser le partage d'informations entre ces inspections.

Recommandations relatives aux inspections du travail et autorités apparentées

- On constate partout dans le monde une nécessité évidente d'investissement dans les inspections du travail. Ces inspections ont besoin de mandats clairs et précis, et doivent disposer du pouvoir d'imposer des sanctions efficaces. Il convient donc de les doter de ressources opérationnelles suffisantes, et notamment d'un personnel dûment formé. Les inspections doivent également avoir la capacité de faire face aux défis linguistiques, culturels et liés au genre pour garantir une communication efficace avec les travailleurs migrants.
- Les inspections du travail des pays de destination devraient être autorisées à effectuer des inspections sur n'importe quel lieu de travail, dans n'importe quel secteur de l'économie et à n'importe quel moment de la journée. Par ailleurs, les inspections du travail ou toute autorité apparentée devraient être mandatées pour inspecter les opérations des agences de recrutement privées (à l'origine et à destination), des agences de placement, des agences de travail temporaire et des sociétés de fourniture de main-d'œuvre (à destination).
- Conformément à l'Article 12 de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, et pour améliorer l'efficacité des inspections, les inspections du travail devraient accorder la priorité à des visites inopinées des lieux de travail et des agences.
- Les inspections du travail doivent être préparées à la prise en compte du recrutement dans leur travail. Les études de cas des Philippines et du Vietnam (cf. Annexes 1 et 2) offrent des exemples de réglementations dressant une liste d'infractions de recrutement à surveiller et dont les employeurs et les recruteurs peuvent être tenus responsables. En outre, des pays comme la Belgique et les Pays-Bas (cf. Annexe 5) ont monté des équipes d'inspecteurs du travail spécialement formés (en plus de leur travail habituel d'inspection) pour repérer les cas graves d'exploitation par le travail, tels que la traite des personnes. Ces équipes travaillent avec des indicateurs d'abus liés au recrutement tels que la tromperie contractuelle, la substitution de contrat, l'endettement lié au recrutement, l'abus de vulnérabilité au stade du recrutement, la confiscation prolongée des pièces d'identité après la délivrance du permis de travail, les menaces et autres intimidations.
- Lorsque les ressources destinées aux inspections sont limitées, il est d'autant plus important qu'elles soient ciblées sur des secteurs professionnels où les abus sont les plus fréquents. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni (voir respectivement les Annexes 5 et 3) ont mis en place des outils prometteurs d'exploitation de gisements de données basés sur des renseignements fournis par différentes agences. Il s'agit ainsi de cibler les inspections sur les lieux de travail propices aux abus les plus graves, tandis qu'en Belgique (cf. Annexe 5), des réunions mensuelles entre les différentes agences concernées contribuent également à cibler les inspections et à utiliser au mieux des ressources limitées. Idéalement, ces renseignements devraient inclure des informations provenant de numéros d'alerte multilingues (hotline). En ce qui concerne les inspections ciblées, une directive de l'UE de 2014 fait référence à «l'analyse des risques» et recommande que les inspections tiennent compte «de la réalisation de projets d'infrastructure majeurs, de l'existence de longues chaînes de sous-traitants, de la proximité géographique, des problèmes et besoins particuliers de secteurs spécifiques, des antécédents en matière d'infraction, ainsi que de la vulnérabilité de certains groupes de travailleurs». Dans la pratique, les inspections menées dans les pays de destination devraient donc mettre davantage l'accent sur des secteurs tels que l'agriculture, la construction civile, le travail domestique, l'hôtellerie et les transports, tandis que les inspections dans les pays d'origine devraient accorder une attention particulière aux acteurs du recrutement des zones rurales.

- ▶ Étant donnée la flexibilité dont font preuve les entreprises de recrutement pour s'adapter aux risques et aux opportunités, il s'avère d'autant plus important que le ciblage des agences de recrutement et des lieux de travail en vue de leur inspection soit revu régulièrement et ajusté lorsque c'est nécessaire. La Plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré constitue un bon exemple de tentative visant à suivre au plus près les derniers développements en matière d'infractions liées au recrutement.
- ▶ En particulier lorsque les ressources sont rares, les inspections du travail devraient pouvoir collaborer avec les autres autorités compétentes en vue de l'application effective de la loi, à condition toutefois que l'intégrité et le mandat de l'inspection du travail soient maintenus. Les modalités de collaboration identifiées au Royaume-Uni, en Belgique et Pays-Bas (cf. Annexes 3 et 5), qui incluent entre autres les inspections du travail, la police, les services de l'immigration, la justice, les numéros d'alerte, les services fiscaux, les services sociaux, les syndicats et les universités, démontrent les avantages d'un travail conjoint impliquant tout un ensemble d'institutions.
- ▶ Comme l'a souligné la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT (CEACR), le principal devoir des inspections du travail consiste à protéger les droits des travailleurs, et non pas à faire appliquer la loi sur l'immigration. Les inspections devraient se concentrer sur leur rôle de «pare-feu» en milieu professionnel, tandis que le traitement des infractions en matière d'immigration ne devrait concerner que les fonctionnaires des services de l'immigration. En pratique, cela implique que les inspecteurs doivent interroger les travailleurs migrants en privé et traiter leurs histoires et/ou plaintes de manière confidentielle, même lorsqu'ils sont en situation irrégulière.
- ▶ La collaboration avec d'autres institutions peut également aider les inspections du travail à mener à bien des campagnes de sensibilisation auprès des futurs travailleurs migrants et à promouvoir la conformité auprès des recruteurs et des employeurs. De telles mesures préventives peuvent contribuer à réduire l'incidence des abus liés au recrutement, et donc la charge de travail des personnes chargées des inspections. La campagne coordonnée par l'Union européenne intitulée «Des droits pour toutes les saisons » offre un bon exemple d'une telle collaboration (cf. Annexe 5).
- ▶ La collaboration transfrontalière peut également contribuer à renforcer l'efficacité des inspections du travail en vue de garantir un recrutement équitable. Les initiatives conjointes des inspections du travail de plusieurs pays européens sous l'égide de l'Autorité européenne du travail en sont un exemple, en ce qu'elles accordent une attention particulière au détachement déguisé de travailleurs à travers les frontières et à la traite à des fins d'exploitation par le travail. Le Royaume-Uni et la province canadienne du Manitoba (cf. Annexes 3 et 4) ont également édicté une série d'exigences en matière d'octroi des licences visant à engager la responsabilité des recruteurs en cas d'abus liés au recrutement, tandis que les autorités de la province du Manitoba et des Philippines (cf. Annexe 1) mènent des entretiens avec le personnel des agences de recrutement dans le cadre des processus d'octroi des licences. Ces réglementations proactives et ces procédures rigoureuses d'octroi de licences contribuent à prévenir les abus, à condition toutefois de pouvoir bénéficier de mécanismes crédibles d'application de la loi.
- ▶ D'autres exigences en matière d'octroi des licences – telles que des garanties financières substantielles et la preuve de l'existence d'installations physiques (voir les Philippines et le Vietnam (Annexes 1 et 2)) et d'un site Web (voir le Vietnam (Annexe 2)) – peuvent aider à résoudre le problème des agences «phénix», qui réapparaissent sous un nom différent, et faciliter la responsabilisation des recruteurs sans scrupules en cas d'abus liés au recrutement. Le rôle des inspections du travail dans les procédures de plainte devrait être évalué en vue d'améliorer leur efficacité dans le cadre de quelque réclamation relative au travail, y compris liée aux conditions de travail et au recrutement.
- ▶ Les sanctions applicables doivent être suffisamment dissuasives si l'on veut lutter efficacement contre les activités de recrutement illégales, tout en améliorant la détection/appréhension des recruteurs sans scrupules. Lorsque des sanctions sont imposées, celles-ci doivent être portées à la connaissance du public afin d'en améliorer la transparence. Les gouvernements peuvent également envisager de créer un système de classement des agences de

recrutement en fonction de leurs performances (voir les Philippines (Annexe 1)), dans le cadre duquel les plus performantes pourraient bénéficier d'un traitement préférentiel, tel que des périodes de licence plus longues, des incitations fiscales, la restitution d'une partie du dépôt de garantie, la participation à des missions gouvernementales pour le développement des marchés étrangers et la participation à des programmes visant à remplir les quotas stipulés par les accords bilatéraux de travail.

- La transparence du recrutement peut être améliorée en exigeant que toutes les agences de recrutement et de placement conservent des copies des contrats de travail signés afin qu'ils puissent être contrôlés lors d'éventuelles visites d'inspection, comme cela est exigé au Royaume-Uni et dans la province canadienne du Manitoba (cf. Annexes 3 et 4).
- Il est en outre important que les inspections du travail soient formées pour identifier les incohérences présentes dans les contrats de travail des travailleurs migrants (et qui peuvent indiquer des irrégularités liées au recrutement). Les éléments typiques à identifier peuvent inclure le fait de ne pas mentionner pas les coordonnées de l'employeur (entravant ainsi le règlement d'éventuels litiges); des contrats sans date de début (ce qui peut entraîner le non-paiement des salaires au cas où les travailleurs ne seraient pas placés immédiatement); ou des contrats sans spécification d'heures supplémentaires (ce qui peut amener les travailleurs à accepter de faire des heures supplémentaires afin d'arriver à gagner un salaire minimum)). Ce type d'activité ciblée devrait également figurer dans le mandat des inspections du travail.
- Dans le cadre des procédures opérationnelles standard, les inspections du travail devraient communiquer autour des types d'infractions de recrutement (et autres) observées, ainsi que sur les sanctions imposées. De tels rapports pourront contribuer à une application de la loi de plus en plus ciblée au fil du temps et offrir la possibilité de prouver l'efficacité de l'application de la loi. Les chiffres agrégés par type d'infraction devraient également être rendus publics chaque année et communiqués aux mécanismes de contrôle de l'OIT, aux organes conventionnels et aux rapporteurs spéciaux concernés des Nations Unies, ainsi que dans les rapports nationaux volontaires au titre des Objectifs de développement durable.

► Suggestions d'actions à mener par l'OIT

Compte tenu de la centralité du recrutement équitable dans les cadres politiques internationaux, tels que les Objectifs de développement durable (Cibles 8.7 et 8.8) et les programmes de travail décent et de migration équitable de l'OIT, et au vu des milliards de dollars générés chaque année par le recrutement inéquitable et payés par des travailleurs migrants peu qualifiés, l'OIT pourrait envisager les actions suivantes:

- Élaborer un instrument juridiquement contraignant de l'OIT concernant le recrutement équitable, sur le modèle du protocole (n° 29) relatif à la convention sur le travail forcé et de la recommandation (n° 203) y afférente. Un tel instrument pourrait actualiser, revitaliser et renforcer le travail des mandants visant à protéger les travailleurs (migrants) contre les abus liés au recrutement, et compléter, entre autres, la convention n° 181 de l'OIT (et la recommandation n° 86) en proposant des mesures spécifiques pour lutter contre le recrutement inéquitable par l'entremise des inspections du travail et autres autorités apparentées. Si un tel protocole intégrait les Principes et droits fondamentaux au travail (étant donné le lien entre l'endettement liée au recrutement et le travail forcé), il pourrait provoquer une accélération des actions menées par les États Membres. En amont, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT pourrait éventuellement mener une Étude d'ensemble sur les instruments concernant le recrutement équitable (et le rôle potentiel des inspections du travail à ce titre).

- Définir et établir des normes du travail afférentes à la sous-traitance¹⁶, étant donné que les politiques d'externalisation et de sous-traitance de la main-d'œuvre ont eu tendance à brouiller les responsabilités des employeurs, des intermédiaires du travail et des gouvernements en matière de recrutement équitable et de travail décent.
- Intégrer le langage relatif au recrutement équitable (et aux infractions de recrutement) dans l'ensemble des travaux menés par l'OIT avec les inspections du travail (par exemple, par le biais de son travail consultatif sur les politiques et de ses supports de formation, et dans les procédures opérationnelles normalisées et les formulaires de rapport proposés).
- Investir dans la spécification et l'élaboration du rôle que pourrait jouer l'inspection du travail dans le contrôle du recrutement, au-delà de ce que stipulent déjà les Principes généraux et directives opérationnelles de l'OIT concernant le recrutement équitable (tout en confirmant que le rôle premier des inspections du travail consiste bien à contrôler les conditions de travail). Cela devrait inclure des spécificités relatives aux inspections du travail des pays d'origine et de destination, et dans ces derniers, une attention particulière à l'inspection des agences de recrutement privées, des agences de placement et des sociétés de fourniture de main-d'œuvre.
- Élaborer un ensemble adapté d'indicateurs du recrutement inéquitable à l'usage des inspections du travail et autres autorités concernées, sur le modèle des indicateurs du travail forcé de l'OIT¹⁷. Ces indicateurs pourraient inclure la tromperie contractuelle, la facturation de commissions de recrutement excessives aux travailleurs, les restrictions à la liberté de mouvement, la confiscation des pièces d'identité au-delà du délai de délivrance des permis de travail, les menaces et autres intimidations.

¹⁶ OIT, Work in Freedom Programme, Lessons learned on the recruitment of migrant workers (2021).

¹⁷ Voir la publication de l'OIT: *ILO indicators of forced labour* (2012). Disponible à l'adresse suivante: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_203832/lang--fr/index.htm

► ANNEXES: Études de cas

Annexe 1 – Étude de cas de l'Agence pour l'emploi à l'étranger des Philippines

Introduction

Les Philippines constituent un important pays d'origine de travailleurs migrants. Plus d'un million de Philippins quittent leur pays chaque année pour travailler à l'étranger.

La migration de main-d'œuvre est régie par le *Décret présidentiel 442* (à savoir le *Code du travail des Philippines*) de 1974, et la *Loi sur les travailleurs migrants et les Philippins de l'étranger, RA 8042*, de 1995. Les Philippines ont créé une agence spécialisée de supervision du recrutement et du placement des travailleurs migrants philippins à l'étranger, baptisée Agence pour l'emploi à l'étranger (POEA). Son travail est régi par les *Dispositions réglementaires révisées de la POEA régissant le recrutement et l'emploi sur terre des travailleurs philippins à l'étranger*¹⁸, de 2016. La POEA travaille en étroite collaboration avec le Bureau philippin du travail à l'étranger (POLO), entre autres.

Faits marquants

Octroi des licences et opérations de contrôle

La POEA est chargée de la délivrance des licences aux agences de recrutement privées (ARP), qui doivent adhérer aux normes déontologiques du *Code de conduite du recrutement éthique*.

Préalablement à la délivrance de leur licence, les ARP doivent se soumettre à un entretien collectif visant à vérifier leurs qualifications et présenter des preuves de disponibilité d'emplois à l'étranger (soumises à vérification du POLO et/ou authentifiées par un consulat).

Pour obtenir leur licence, les candidats doivent en outre satisfaire à certaines exigences financières: un capital de 5 millions de pesos (environ USD 100 000); des frais de dossier de 25 000 pesos (environ USD 500); une taxe d'enregistrement de 100 000 Pesos (environ USD 2 000); un dépôt fiduciaire de 1 million de pesos (environ USD 20 000) pour parer à d'éventuelles plaintes de travailleurs migrants; et un contrat de bail afférent à des bureaux d'une surface minimum de 100 m².

Par ailleurs, une licence permanente ne peut être obtenue qu'après le déploiement d'au moins 100 travailleurs migrants au titre d'une licence provisoire, et ce à condition qu'il n'existe aucune procédure judiciaire en cours liée au droit du travail impliquant l'un de ces travailleurs migrants. Les licences permanentes doivent néanmoins être renouvelées tous les 4 ans, et en cas de procédures judiciaires en cours liées au droit du travail impliquant des travailleurs migrants, l'ARP concernée devra verser une garantie de 100 000 pesos supplémentaires (environ USD 2 000) par travailleur migrant.

Il convient de préciser que les ARP agréées aux Philippines assument une responsabilité solidaire avec l'employeur étranger en ce qui concerne l'ensemble des plaintes et passifs pouvant découler du contrat de travail conclu avec le travailleur migrant. Cette clause de responsabilité a encore été renforcée par la réduction du nombre de jours dont disposent les magistrats du travail philippins pour statuer sur toute plainte déposée par un travailleur migrant (de 90 à 30 jours).

¹⁸ Cette directive est complétée par une directive similaire de 2016 couvrant les gens de mer.

Des agents qualifiés chargés de vérifier le respect du droit du travail (*Labour law compliance officers-LLCO*) contrôlent la conformité des agences de recrutement agréées au moins une fois tous les 2 ans ou dès réception d'une plainte de travailleurs migrants. Leur travail se base sur une liste de contrôle préétablie¹⁹.

Pour partir travailler à l'étranger, les travailleurs migrants philippins doivent disposer d'un contrat écrit approuvé par la POEA et qui comprend au minimum les éléments ci-après:

- Nom et adresse complets de l'employeur (ce qui s'avère essentiel en cas de litige lié au travail)
- Poste occupé et lieu de travail
- Salaire mensuel de base + avantages et indemnités
- Nourriture et logement (ou l'équivalent monétaire)
- Date de début du contrat (cruciale pour obtenir un salaire mensuel même en l'absence d'activité) et durée du contrat
- Temps de travail habituel et jours de congé
- Rémunération des heures supplémentaires
- Droits aux congés (y compris les congés maladie et les vacances)
- Gratuité des soins médicaux et dentaires d'urgence
- Dispositions relatives à la résiliation du contrat
- Conditions de règlement des litiges
- Rapatriement à la charge de l'employeur en cas de force majeure

Les dispositions réglementaires stipulent en outre qu'après avoir signé le contrat approuvé par la POEA, les travailleurs migrants²⁰ *peuvent* avoir à payer des commissions de placement d'un maximum d'un mois de salaire de base (en plus des frais de documentation, qui comprennent le passeport, l'acte de naissance, le certificat médical et la sécurité sociale). Le même règlement stipule qu'aucun autre frais ne demeurera à la charge des travailleurs migrants et que les commissions restantes de recrutement et de placement seront imputées à l'employeur (y compris en ce qui concerne les visas, les permis de travail/de séjour, les billets d'avion aller-retour et tous les autres frais ou commissions d'évaluation).

La *Loi sur les travailleurs migrants et les Philippins de l'étranger* de 1995 (modifiée en 2010) et les règlements connexes établissent une liste d'actes de «recrutement illégal», dont le recrutement de travailleurs migrants par l'entremise d'agences non agréées, et **interdisent divers procédés abusifs liés au recrutement**, tels que:

- La facturation aux travailleurs migrants de commissions et autres frais de recrutement au-delà de ce que stipulent les dispositions réglementaires susmentionnées
- Le recrutement pour des emplois inexistantes ou un travail différent de ce qui a été initialement proposé, ou avec un employeur différent de celui qui figure au contrat
- La substitution du contrat de travail
- La confiscation des pièces d'identité et de voyage des travailleurs migrants à des fins de contrôle
- L'imposition aux travailleurs migrants d'emprunts à des taux d'intérêt exorbitants (c'est-à-dire supérieurs à 8% par an)
- L'entrave aux inspections des ARP

Dans le but d'assurer la transparence tout au long de la chaîne de migration de main-d'œuvre, le POLO (ou le consulat des Philippines) homologue également des employeurs et/ou des agences de placement à l'étranger, sur la base de la vérification de leur permis d'exploitation et de leurs offres d'emploi, entre autres.

¹⁹ Voir la Note de service 131-13.

²⁰ Autres que les travailleurs domestiques migrants, qui ne devraient payer aucune commission de placement.

Ces employeurs homologués à l'étranger ne peuvent publier leurs offres d'emploi hors des Philippines que par l'intermédiaire d'agences de recrutement agréées par la POEA (ou directement par l'intermédiaire d'agences gouvernementales).

La Loi de 1995 prescrit un système public de partage des informations relatives à la migration, qui inclut un fichier central des travailleurs migrants philippins en partance/de retour, une liste noire d'étrangers indésirables, et un système de suivi des procédures judiciaires (liées au travail) passées et présentes, ventilées par sexe, impliquant des travailleuses et des travailleurs migrants..

En cas de recrutement illégal et/ou de traite des personnes, la direction du Bureau des licences et de la réglementation recommandera l'émission d'un arrêté de fermeture, et l'ARP mise en cause, ainsi que l'ensemble de ses employés, seront inscrits sur une liste noire qui les empêchera de participer à quelconque programme d'emploi à l'étranger promu par les pouvoirs publics.

La réglementation énonce également les motifs d'imposition de sanctions administratives contre les ARP : des infractions graves telles que la facturation de commissions non autorisées aux travailleurs ou le recrutement pour un travail inexistant ou différent de celui promis (sanction: résiliation de la licence); des infractions moins graves telles que la non-délivrance de reçus pour les frais engagés par les travailleurs (sanction: suspension ou résiliation de la licence); et de petites infractions telles que le non-déploiement d'un travailleur migrant sans motif valable dans un délai de 60 jours (sanction: rappel à l'ordre ou suspension de la licence).

En outre, les agences de placement ou employeurs étrangers sont également soumis à un contrôle d'accréditation, et peuvent être radiés de la liste des employeurs/agences homologués en cas d'infractions telles que la perception par les employeurs de commissions facturées aux travailleurs migrants ou des retenues salariales injustifiées.

La POEA tient un registre des agences de recrutement privées agréées, dont la liste est publiée périodiquement et où figurent les ARP suspendues, résiliées, interdites ou retirées de la liste.

Pour inciter les ARP à fournir des services de qualité, la POEA a également mis en place un programme de récompenses, dont les critères d'évaluation comprennent:

- Le respect des règles de recrutement et l'absence de cas avérés d'infractions liées au recrutement
- L'absence de commissions de placement facturées aux travailleurs migrants
- Le volume et la qualité du déploiement des travailleurs migrants, et les succès obtenus en matière de création de nouvelles opportunités d'emploi

Les agences les plus performantes bénéficient d'un traitement privilégié, tel que la prolongation de leur licence pour des périodes plus longues, des incitations fiscales, le remboursement d'une partie de leur dépôt de garantie, la participation à des missions gouvernementales à l'étranger, l'octroi de quotas dans le cadre d'accords bilatéraux et l'inclusion dans une liste publique d'agences recommandées.

Annexe 2 – Étude de cas du Département du travail à l'étranger au Vietnam

Introduction

Le Vietnam est avant tout un pays d'origine de travailleurs migrants. En 2019, le pays a enregistré un flux sortant de 152 530 travailleurs migrants, dont 54 700 femmes. La grande majorité d'entre eux a émigré au Japon (54,2%) et à Taiwan, Chine (35,7%). Ils occupent principalement des emplois dans l'industrie manufacturière, la construction civile et le travail domestique.

Le recrutement des travailleurs migrants était jusqu'alors régi par la Loi n° 72 relative aux travailleurs vietnamiens invités (Loi 72/2006/QH11). Cette loi a été abrogée le 1^{er} janvier 2022 pour être remplacée par la Loi n° 69 relative aux travailleurs vietnamiens sous contrat à l'étranger (Loi 69/2020/QH14). Et c'est donc sur cette nouvelle loi que se basera l'étude de cas.

Les activités de l'inspection du travail vietnamienne sont quant à elles régies par la Loi n° 56 relative à l'inspection du travail (Loi 56/2010/QH12) et le Décret 110/2017/ND-CP, et comprennent l'inspection des agences de recrutement. La Décision ministérielle n° 1638/QD-LDTBXH précise en outre que le Département du travail à l'étranger (DOLAB) du ministère vietnamien du Travail, des Invalides de guerre et des Affaires sociales (MOLISA) a pour responsabilité *d'élaborer des directives et de superviser la mise en œuvre des règlements ministériels et gouvernementaux s'appliquant aux travailleurs vietnamiens sous contrat à l'étranger*.

Faits marquants

Exigences en matière d'agrément des agences de recrutement

La Loi n° 69 édicte une série d'exigences afférentes aux opérations des agences de recrutement privées qui placent des travailleurs migrants vietnamiens à l'étranger. Conformément à l'Article 10 de cette loi, les exigences préalables à l'octroi de licences à ces agences comprennent:

- Un capital initial de VND 5 milliards (environ USD 220 000);
- Un dépôt de garantie crédité sur un compte gelé aux seules fins de répondre aux éventuelles plaintes/indemnisations des travailleurs;
- Le représentant légal de l'agence est un ressortissant vietnamien disposant d'un diplôme universitaire et d'au moins 5 ans d'expérience dans la prestation de services aux travailleurs migrants vietnamiens ou dans un service de l'emploi; il ne doit pas faire l'objet de poursuites pénales ni avoir de casier judiciaire concernant l'abus et l'exploitation par le travail de travailleurs migrants vietnamiens;
- Des infrastructures appropriées (en propriété ou location stable) pour fournir l'orientation préalable au départ nécessaire;
- Un site Internet.

Obligations des agences de recrutement agréées

Conformément au décret n° 112 (2021)²¹, les agences de recrutement agréées ont l'obligation de:

- protéger les droits et les intérêts des travailleurs migrants vietnamiens;

²¹ Décret 112/2021/ND-CP.

- signaler le travailleur à la mission diplomatique vietnamienne compétente dans un délai de 15 jours à compter du départ du travailleur à l'étranger (Art. 4a);
- contrôler et superviser l'exécution des contrats de travail entre travailleurs et employeurs, et régler rapidement les problèmes [...] à la demande des travailleurs (Art. 4c).

Il convient de noter ici que parmi les principaux droits des travailleurs migrants vietnamiens se trouve celui de résilier unilatéralement leur contrat de travail - s'ils souffrent d'abus ou d'exploitation de la part de l'employeur, ou s'ils sont exposés à des risques mettant leur vie en danger ou au harcèlement sexuel dans le cadre de leur emploi à l'étranger (Art 6, Loi n° 69).

Par ailleurs, les agences de recrutement doivent avoir signé des accords avec les employeurs à l'étranger avant d'être autorisées à recruter des travailleurs migrants vietnamiens. **Ces accords de fourniture de main-d'œuvre doivent répondre à des exigences minimales** (voir l'Article 19 de la Loi n° 69)²² par rapport auxquelles les contrats de travail des travailleurs migrants pourront être évalués. Ces exigences incluent des détails relatifs aux éléments ci-après:

- Durée du contrat;
- Nature du travail;
- Lieu de travail;
- Temps de travail et de repos;
- Sécurité et santé au travail
- Salaire, avantages et rémunération des heures supplémentaires;
- Autres conditions de travail
- Hébergement et voyage ;
- Traitement médical ;
- Assurances ;
- Clauses de résiliation du contrat ;
- Commissions acquittées par les bénéficiaires à l'étranger (le cas échéant) ;
- Prise en charge des frais de déplacement ;
- Modalités de règlement des litiges.

Ces contrats de fourniture de main-d'œuvre permettent de s'assurer que les agences de recrutement vietnamiennes font preuve de **diligence raisonnable** auprès des employeurs avant tout placement de travailleurs vietnamiens à l'étranger.

Les conditions minimales d'un contrat de service type entre les agences de recrutement vietnamiennes et les travailleurs migrants sont précisées dans la circulaire n°21 (2021)²³ qui est alignée sur l'Article 6 de la Loi n° 69, qui énonce les droits et obligations des travailleurs migrants, et notamment:

- bénéficier d'un salaire, de la sécurité sociale, d'une protection contre les accidents du travail et autres bénéfices, conformément à leur contrat de travail;
- résilier unilatéralement leur contrat de travail s'ils souffrent d'abus ou d'exploitation de la part de l'employeur, ou s'ils sont exposés à des risques mettant leur vie en danger ou au harcèlement sexuel dans le cadre de leur emploi à l'étranger;
- porter plainte et intenter des poursuites contre d'éventuelles infractions à la réglementation et à la loi dans le cadre de l'embauche de travailleurs vietnamiens à l'étranger.

²² Un modèle de contrat de fourniture de main-d'œuvre correspondant est annexé à la Circulaire 22/2013/TT-BLDTBXH. Disponible à l'adresse suivante: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=97044

²³ Circulaire 21/2021/TT-BLDTBXH.

Actes de recrutement interdits soumis au contrôle des inspecteurs

L'Article 7 de la Loi n° 69 dresse la liste des actes de recrutement interdits qui doivent guider les inspecteurs du travail dans leur contrôle des agences de recrutement, ce qui inclut notamment:

- La tromperie des travailleurs migrants au cours du processus de recrutement (Art. 7.1);
- L'exploitation des travailleurs migrants par le biais de la migration illégale, de la traite des êtres humains, de la maltraitance au travail ou de toute autre infraction aux dispositions réglementaires et à la législation (Art. 7.1);
- La maltraitance des travailleurs dans le cadre du placement à l'étranger de travailleurs vietnamiens (Art. 7.4);
- La prestation de services de recrutement à des travailleurs migrants vietnamiens en l'absence de licence (ou en utilisant la licence de quelqu'un d'autre) (Art. 7.5 et Art. 8);
- Le recrutement de travailleurs migrants vietnamiens d'une manière contraire à la loi (Art. 7.6);
- L'usage du processus de sélection et de préparation des travailleurs migrants pour percevoir des commissions illégales (Art. 7.7);
- La facturation aux travailleurs de frais de courtage (Art. 7.8);
- La facturation aux travailleurs de commissions et autres frais de service au titre de la présente loi²⁴ (Art. 7.9);
- Le recrutement de travailleurs migrants pour des activités dangereuses présentant des risques élevés pour la santé (Art. 7.12/13).

Sanctions applicables

Les inspecteurs du travail peuvent imposer des sanctions administratives aux agences de recrutement (conformément à l'Article 16 de la Loi n° 69 et au Décret n° 28/2020/ND-CP²⁵) en cas de quelconque infraction liée au recrutement telle que celles énoncées ci-dessus (au titre d'actes de recrutement interdits). Le Décret n° 12 (2022)²⁶ répertorie une série détaillée d'infractions et de sanctions y afférentes. Il prévoit par exemple des amendes de VND 45 à 60 millions (environ USD 2 000 à 2 650) pour exercice d'une activité sans licence valide (Art. 7) et des amendes de 50 à 75 millions de VND (environ USD 2 200 à 3 300) pour tromperie de travailleurs migrants (Art. 8). D'autres sanctions possibles comprennent la suspension des licences, des mesures de réparation et de limitation du préjudice (telles que l'obligation de rembourser les commissions perçues illégalement auprès de travailleurs migrants) ou encore la résiliation pure et simple des licences.

Les inspecteurs du travail peuvent également signaler des infractions liées au recrutement en vue de l'ouverture d'enquêtes criminelles par les services de police et le pouvoir judiciaire²⁷.

Contrôle des activités et indicateurs de performance

Plus de 500 agences de recrutement agréées, principalement basées à Hanoï et Ho Chi Minh-Ville, étaient actives au Vietnam en 2021²⁸.

Les activités de ces agences de recrutement sont contrôlées par la Division de l'inspection du Département du travail à l'étranger (DOLAB) du ministère du Travail, des Invalides de guerre et des Affaires sociales (MOLISA), conformément au Décret 110/2017/ND-CP et l'inspection du MOLISA.

Lors des inspections des agences de recrutement, les inspecteurs du travail contrôlent les contrats de service entre les travailleurs migrants et les recruteurs, le recrutement effectif des travailleurs (et leur licenciement), la gestion des

²⁴ L'Article 23 de la Loi n° 69 précise que si les employeurs ou les bénéficiaires étrangers doivent s'acquitter de tout ou partie des commissions et autres frais de service, les travailleurs ne devront quant à eux s'acquitter que du montant restant autorisé au titre de la Loi. Le montant facturé aux travailleurs migrants vietnamiens ne doit pas dépasser 1 mois de salaire tous les 12 mois de travail, jusqu'à un maximum de 3 mois de salaire si le contrat dépasse 36 mois.

²⁵ <http://english.molisa.gov.vn/Pages/Document/Detail.aspx?Id=39440>.

²⁶ Décret 12/2022/NDD-CP.

²⁷ Voir l'Article 11 de la Loi n° 56 sur la coordination entre les agences exerçant la fonction d'inspection et les autres agences et organismes concernés.

²⁸ En octobre 2021, il existait 524 agences de recrutement agréées recrutant des travailleurs vietnamiens pour un emploi à l'étranger (Voir communication entre l'OIT et le DOLAB).

travailleurs sous contrat avec des agences de placement, la gestion financière, les éventuels litiges et leur résolution, entre autres.

Les indicateurs de performance du MOLISA indiquent qu'environ 10% de l'ensemble des agences de recrutement agréées sont inspectées chaque année. De 2016 à 2020, un total de 264 agences de recrutement ont été inspectées, dont 83 ont été condamnées à des amendes (pour un total de VND 8 milliards, soit environ USD 350 000) et 15 à la résiliation de leur licence.

Voici quelques-unes des infractions les plus courantes signalées par le MOLISA:

- Licences expirées;
- Absence de personnel qualifié dans les agences de recrutement;
- Contrats de service entre les travailleurs et les recruteurs sans les spécifications requises et/ou incompatibles avec le contrat de fourniture de main-d'œuvre entre l'employeur étranger et l'agence de recrutement;
- Non-respect de la réglementation relative aux commissions de recrutement;
- Annonces de recrutement sans les spécifications requises.

Annexe 3 – Étude de cas de la «Gangmasters and Labour Abuse Authority», Royaume-Uni

Introduction

Le Royaume-Uni est un pays de destination de migrants du monde entier depuis plus de trente ans (tandis qu'un nombre bien moindre de ressortissants britanniques a émigré). Depuis le début du siècle (et jusqu'au Brexit), le Royaume-Uni a connu un afflux toujours plus important de travailleurs migrants en provenance d'Europe de l'Est, principalement pour occuper des emplois peu qualifiés.

Tandis que la migration de main-d'œuvre en provenance des pays de l'UE s'est effondrée depuis le Brexit et que l'octroi de visas de travail à des citoyens non-européens a chuté de 40% en 2020 (probablement en raison des restrictions liées au Covid-19), le nombre de visas de travail accordés à des travailleurs saisonniers a augmenté de manière considérable, à savoir de 192 % sur la même période²⁹.

Si les modalités de migration connaissent d'importants changements depuis le Brexit, les réglementations relatives aux agences de recrutement, de placement et d'emploi dans les secteurs clés de l'économie britannique continuent d'être basées sur la loi «Gangmasters (Licensing) Act». Cette loi, adoptée en 2004 à la suite du décès tragique de travailleurs migrants chinois engagés pour la cueillette de coquillages dans le nord-ouest de l'Angleterre, concerne directement les travailleurs migrants recrutés dans des emplois peu qualifiés.

Faits marquants

La loi «Gangmasters (Licensing) Act» de 2004 (Loi d'agrément des fournisseurs de main-d'œuvre)

La loi «Gangmasters Licensing Act» a créé un système de licences obligatoires pour les fournisseurs de main-d'œuvre et les agences d'emploi de secteurs spécifiques, à savoir l'agriculture, l'horticulture, la cueillette de coquillages et l'ensemble des activités de transformation et conditionnement associées. Cette loi a également permis de créer la Gangmasters and Labour Abuse Authority-GLAA (Agence des fournisseurs de main-d'œuvre et des infractions au Code du travail). La GLAA est un établissement public chapeauté par le ministère de l'Intérieur. Elle est chargée de délivrer des licences aux

²⁹ Source: Observatoire britannique des migrations: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/work-visas-and-migrant-workers-in-the-uk/>

fournisseurs de main-d'œuvre de secteurs spécifiques, d'en contrôler la conformité par le biais d'inspections et d'enquêter sur d'éventuelles infractions à la Loi de 2004. Depuis 2017, les pouvoirs d'investigation de la GLAA ont été étendus à l'ensemble du marché du travail dans le but de protéger les travailleurs (migrants) contre l'exploitation. Des pouvoirs de police ont ainsi été octroyés aux agents spécialisés de la GLAA, dont la capacité de procéder à des arrestations et le pouvoir d'enquêter sur une série d'autres infractions liées marché du travail, telles que le travail forcé (Loi britannique de 2015 sur l'esclavage moderne).

La Loi de 2004 énonce comme infractions pénales:

- Le fonctionnement de fournisseurs de main-d'œuvre sans licence valide (ou avec une licence appartenant à quelqu'un d'autre)
- L'utilisation, en toute connaissance de cause, par des employeurs de secteurs spécifiques de services de fournisseurs de main-d'œuvre non agréés
- L'entrave à l'exercice des fonctions des agents de la GLAA

Il est également imposé aux fournisseurs de main-d'œuvre des pays d'origine d'obtenir une licence auprès de la GLAA et de se conformer à l'ensemble des exigences y afférentes. La GLAA peut ainsi engager la responsabilité d'une agence par rapport à ce qui aura été dit aux travailleurs migrants dans leur pays d'origine, et ce même en l'absence de compétence extraterritoriale.

Agrément des fournisseurs de main-d'œuvre

Les **normes d'octroi des licences** exigent des fournisseurs de main-d'œuvre sollicitant une licence qu'ils se conforment à un ensemble de lois relatives à l'emploi, aux salaires, à la sécurité sociale, à la fiscalité, au logement et à l'immigration. Les candidats doivent respecter des normes³⁰ liées à 8 domaines spécifiques, et notamment celles-ci:

- agir de manière correcte et opportune, c'est-à-dire comprendre les normes d'octroi des licences et n'avoir jamais été condamné au pénal pour des faits de fraude, violence, travail forcé, traite des êtres humains, chantage et harcèlement, entre autres
- se conformer à toutes les exigences salariales et fiscales en vigueur
- ne pas soumettre les travailleurs à de mauvais traitements et autres abus, tels que la tromperie sur la nature du travail, le salaire ou les conditions de vie, l'abus de vulnérabilité, l'usage de menaces, de la violence ou de la force, l'entrave à la liberté de mouvement, la confiscation des pièces d'identité, le prêt d'argent sans modalités de remboursement stipulées par écrit
- coopérer avec l'employeur pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs
- ne pas facturer de commissions aux travailleurs pour la prestation de services de recherche d'emploi
- Énoncer par écrit les conditions contractuelles avant de fournir un travailleur et en conserver une copie avec les noms des utilisateurs de la main-d'œuvre ou des sous-traitants
- tout travailleur doit pouvoir annuler ou résilier son contrat de travail sous réserve d'un préavis approprié
- Ne faire appel qu'à des sous-traitants et/ou autres fournisseurs de main-d'œuvre titulaires d'une licence GLAA en cours de validité (y compris en ce qui concerne d'éventuels fournisseurs de main-d'œuvre étrangers)

Une fois déposées les demandes de licence, la GLAA examinera tous les documents y afférents à la lumière des normes existantes, effectuera toutes les vérifications utiles auprès des autres agences concernées du Royaume-Uni (et, le cas échéant, auprès des pouvoirs publics d'autres pays), décidera du bien-fondé d'une éventuelle inspection et évaluera finalement l'approbation ou non de l'octroi de la licence. Toutes les licences sont délivrées pour une période de douze mois.

Fin 2021, il existait environ un millier de fournisseurs de main-d'œuvre agréés, basés aussi bien au Royaume-Uni qu'à l'étranger³¹ et fournissant des travailleurs temporaires sous contrat dans les secteurs sous la juridiction de la GLAA.

³⁰ Pour de plus amples détails, voir: <https://www.gla.gov.uk/media/5963/licensing-standards-october-2018-final-reprint-jan-2020.pdf>

³¹ En décembre 2021, on dénombrait 1077 licences actives, dont 90 relatives à des agences basées hors du Royaume-Uni.

Inspection des fournisseurs de main-d'œuvre

Pour garantir que la priorité soit donnée aux enquêtes (menées à la lumière des normes d'octroi des licences) concernant les acteurs chez lesquels le risque d'exploitation des victimes est le plus élevé, l'inspection des titulaires de licence est guidée par une approche basée sur le renseignement. Ces renseignements seront obtenus grâce à un ensemble de sources et incluent des informations provenant des pays d'origine.

En cas d'infractions mineures aux normes d'octroi des licences, des exigences supplémentaires peuvent être imposées. Celles-ci indiquent les éléments devant être corrigés dans un délai convenu. Le fait de ne pas résoudre ces problèmes en temps opportun pourra alors entraîner la résiliation de la licence.

En cas de violation flagrante des normes d'octroi des licences, la licence en question sera résiliée. Si la nature de ces infractions entraîne des risques graves pour la santé, le bien-être et la sécurité des travailleurs, la résiliation pourra être à effet immédiat. Cela signifie que l'employeur devra également cesser de faire appel à ce fournisseur. Et si tel n'était pas le cas, il fera l'objet d'une enquête et pourra être poursuivi. Si la nature des traitements infligés aux travailleurs relève du travail forcé, l'affaire sera confiée aux agents spécialisés de la GLAA dotés de pouvoirs de police pour qu'ils puissent enquêter sur les infractions supposées et engager d'éventuelles poursuites à ce titre.

En cas de suspicion d'infractions d'ordre pénal, la GLAA coopèrera avec la police et l'Agence nationale de lutte contre le crime (*National Crime Agency-NCA*)³². Toutefois, grâce aux pouvoirs élargis³³ qui lui ont été accordés en 2016, la GLAA peut désormais mener des enquêtes criminelles sur un nombre accru d'infractions liées au marché du travail, dont celle de travail forcé³⁴.

Les procédures opérationnelles standard relatives au travail des agents de la GLAA, énoncées dans un code de déontologie³⁵, couvrent les visites d'inspection des fournisseurs de main-d'œuvre (les recruteurs) et des utilisateurs de main-d'œuvre (les lieux de travail).

Au cours de l'année de référence 2019-2020³⁶, la GLAA a participé à près de 400 enquêtes (dont 226 sous sa responsabilité directe), qui ont abouti à l'identification de 15 186 victimes potentielles d'exploitation, et à de nombreuses arrestations, mandats d'exécution et autres condamnations, y compris de personnes impliquées dans de graves infractions pénales.

Hiérarchisation des priorités

La GLAA a pour objectif principal de **protéger les travailleurs de la maltraitance et de l'exploitation**. Elle s'appuie sur une approche proportionnelle qui accorde la priorité à la poursuite des acteurs qui exploitent et maltraitent les travailleurs³⁷ (tout en travaillant avec des entreprises dont les non-conformités sont mineures pour s'assurer que les fournisseurs de main-d'œuvre légitimes soient en mesure de respecter les normes d'octroi des licences).

Partenariats

La GLAA travaille à la fois de manière indépendante et en partenariat avec un ensemble de partenaires chargés de l'application de la loi, dont les services de police. Les enquêtes menées par la GLAA le sont principalement par le biais de

³² Dans le cas de l'Angleterre et du Pays de Galles (mais pas de l'Écosse et de l'Irlande du Nord).

³³ Voir l'Article 12 de la Loi sur l'immigration de 2016 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/12/enacted> -, et le détail de ces pouvoirs - <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/520/contents/made>

³⁴ Voir l'Article 3(3) de la Loi sur l'immigration de 2016 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/3/enacted>

³⁵ Voir: «Code of practice on compliance, enforcement, labour market and modern slavery investigations» (2018), à l'adresse suivante: <https://www.gla.gov.uk/our-impact/how-we-inspect-and-prosecute>

³⁶ Tiré de Gangmasters and labour abuse authority; Rapport et comptes annuels; 1 avril 2019 – 31 mars 2020, disponible à l'adresse suivante: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/961100/GLAA_Annual_Report_and_Accounts_2019-20_Large_Print_Version_10.02.21_dated_7_January.pdf

³⁷ Cette priorité est illustrée dans le dernier rapport annuel de la GLAA (relatif à la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020), qui déclare: «Grâce à leur travail, les collègues de la GLAA se retrouvent en première ligne pour constater l'impact dévastateur du travail forcé et obligatoire sur ses victimes; la situation de personnes vivant dans des conditions sordides, forcées de travailler dans des environnements dangereux, liées par la servitude pour dettes et très souvent confrontées à la coercition et à des menaces qui les laissent dans la crainte de leurs exploiters. C'est ce qui pousse notre organisation à faire tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher que les travailleurs ne soient exploités, identifier et aider ceux pour qui c'est déjà malheureusement le cas et poursuivre ceux qui n'ont aucun scrupule à utiliser les gens comme de simples marchandises».

partenariats multi-agences et incluent la police, l'Agence nationale de lutte contre le crime (NCA) et les pouvoirs publics locaux.

Approche préventive

Outre l'octroi de licences, l'inspection et l'application de la loi, la GLAA se concentre également sur la prévention de l'exploitation en se basant sur des opérations de sensibilisation à la réglementation, en aidant les travailleurs à comprendre leurs droits et en leur indiquant où et comment ils peuvent signaler d'éventuelles situations d'exploitation.

Le travail de prévention est particulièrement important dans les secteurs pour lesquels la GLAA ne dispose pas encore pas du pouvoir d'octroi des licences. Il se base sur des protocoles conjoints mis en œuvre avec des entreprises pour protéger les droits des travailleurs (migrants) dans des secteurs tels que la construction civile³⁸, la vente au détail et l'industrie textile.

L'obligation de présenter des rapports imposée aux entreprises au titre de la Loi de 2015 sur l'esclavage moderne a contribué aux efforts visant à protéger les travailleurs (migrants) contre les abus et la maltraitance. Les entreprises visées par cette loi doivent rendre compte chaque année des mesures prises au cours du dernier exercice financier pour garantir l'inexistence de situations d'esclavage et de traite des êtres humains dans leur propre entreprise, ainsi que tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement.

Annexe 4 – Étude de cas de la Direction des normes d'emploi, Province de Manitoba, Canada

Introduction

Le Canada accueille environ 300 000 migrants par an, ce qui constitue l'un des taux les plus élevés au monde par rapport à la population totale. En 2020, plus de huit millions d'immigrés jouissaient du droit de séjour permanent au Canada, soit environ 21,5% de la population³⁹.

Le Canada dispose d'un programme de travailleurs étrangers temporaires en vertu duquel les travailleurs migrants sous contrat peuvent travailler dans le pays pendant une période donnée. En 2020, environ 77 000 personnes disposait d'un permis au titre de ce programme⁴⁰.

Au vu des abus de recrutement spécifiques auxquels sont confrontés les travailleurs migrants temporaires, la province canadienne du Manitoba a adopté en 2008 une loi relative au recrutement et à la protection des travailleurs du Manitoba (WRAPA). Cette loi édicte des exigences strictes en matière de recrutement, et sa mise en œuvre est contrôlée par la Direction des normes d'emploi. D'autres provinces canadiennes ont introduit des règlements similaires dans les années suivantes⁴¹, avec des exigences encore plus strictes.

³⁸ Dans le seul secteur de la construction civile, en janvier 2021, plus de 200 entreprises de construction sont déjà signataires du Protocole de la construction civile visant à protéger les droits des travailleurs.

³⁹ Voir: <https://www.statista.com/topics/2917/immigration-in-canada/#dossierKeyfigures>

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Nouvelle-Écosse (en 2011), Alberta (en 2012), Saskatchewan (en 2013) et Nouveau-Brunswick (en 2014).

Faits marquants

Loi sur le recrutement et la protection des travailleurs du Manitoba (WRAPA) (2008)

L'adoption de la Loi sur le recrutement et la protection des travailleurs (WRAPA) de la province du Manitoba a eu pour élément déclencheur des cas d'abus flagrants dont ont eu à souffrir des travailleurs migrants temporaires se trouvant dans l'impossibilité de changer d'employeur (tandis que les travailleurs canadiens peuvent démissionner unilatéralement). Les abus observés comprenaient le paiement de commissions de recrutement exorbitantes, la tromperie liée aux contrats, la coercition et l'abus de la vulnérable liée au statut de migrant.

La loi WRAPA interdit désormais aux recruteurs de facturer des commissions aux travailleurs migrants, et aux employeurs de recouvrer auprès de ceux-ci les coûts liés à leur recrutement. Elle s'applique à tous les travailleurs migrants du Manitoba, quel que soit le type d'emploi occupé, prévoit à la fois l'octroi de licences aux agences de recrutement et l'enregistrement des employeurs, et est associée à des mesures d'application proactives. Cette loi a également mis en place un système de collecte de données permettant au public de vérifier la conformité aux exigences liées à l'octroi des licences.

Exigences liées à l'agrément des agences de recrutement de travailleurs migrants temporaires

Les exigences de la Direction des normes d'emploi en matière d'octroi des licences destinées aux agences de recrutement de travailleurs migrants comprennent:

- La divulgation complète des informations financières
- Des informations détaillées sur l'agence et les personnes impliquées
- L'obligation de se soumettre à une enquête de la Direction des normes d'emploi concernant l'historique et les relations commerciales de l'agence
- La tenue de registres détaillés pour tous les contrats de recrutement
- Le dépôt d'une garantie de CAD 10 000 auprès de la Direction des normes d'emploi (pour rembourser les travailleurs migrants en cas de besoin)
- La détention d'une licence professionnelle permettant d'exercer au Canada délivrée par une organisation professionnelle (Barreau du Manitoba ou Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada).

L'exigence de détention d'une licence professionnelle introduit un deuxième niveau de contrôle essentiel. Étant donné que la Direction des normes d'emploi communique avec les organisations délivrant ces licences dès qu'elle rencontre un problème avec l'un de leurs membres, quelconque infraction à la loi WRAPA peut également mener à la résiliation de la licence professionnelle du recruteur.

Conjointement, ces exigences circonstanciées imposent au secteur du recrutement du Manitoba un niveau de transparence à même de contribuer à la prévention des abus et autres maltraitances à l'encontre des travailleurs migrants.

Conditions d'inscription de l'employeur

Les employeurs qui souhaitent embaucher des travailleurs migrants sont également tenus de s'inscrire auprès de la Direction des normes d'emploi et ne peuvent en aucun cas faire appel à un recruteur qui ne détiendrait pas la licence exigée par la loi WRAPA.

Pour obtenir cette inscription, l'employeur doit:

- fournir des détails concernant son entreprise, l'agence en charge du recrutement du ou des travailleurs étrangers et le poste occupé par ce(s) travailleur(s)
- être en conformité avec les normes du travail et n'avoir aucune infraction en suspens afférente à la législation du travail
- fournir des informations détaillées sur le travailleur, ses coordonnées, son poste et ses fonctions
- s'engager à fournir des relevés de dépenses et tout contrat ou accord signé avec des travailleurs étrangers

- déclarer s'il fait ou non appel à une agence de recrutement pour recruter des travailleurs migrants. N.B.: En cas de recrutement direct, l'employeur est responsable du remboursement au travailleur migrant de toutes les dépenses liées au recrutement. En cas de recrutement par l'intermédiaire d'une agence agréée, c'est celle-ci qui est tenue de procéder à ce remboursement.

Les employeurs qui souhaitent employer des travailleurs migrants peuvent faire l'objet d'une enquête de la Direction des normes d'emploi visant à s'assurer qu'ils se conforment à la législation du travail. À cette occasion, il leur sera rappelé ce qu'ils encourent en cas d'abus liés au recrutement (tels que le paiement de commissions de recrutement par les travailleurs migrants). Si l'enquête révélait un quelconque problème, la Direction des normes d'emploi refusera la demande d'inscription de l'employeur jusqu'à la résolution dudit problème.

Inspections ciblées

Outre les enquêtes préalables menées auprès des agences de recrutement et des employeurs avant tout placement de travailleurs migrants, la Direction des normes d'emploi mène également des inspections sur les lieux de travail. Elle cible à cette fin les secteurs les plus susceptibles d'employer des travailleurs migrants, tels que l'agriculture, la production industrielle et la restauration. Ce ciblage est réalisé en fonction des facteurs de risque, des historiques de conformité et d'éventuels signalements (plutôt que d'attendre d'hypothétiques plaintes de travailleurs migrants). Les inspections sont effectuées en étroite collaboration avec les pouvoirs publics provinciaux et fédéraux, tels que l'Agence des services frontaliers du Canada ou les services de police. Au total, on dénombre environ 400 à 450 inspections proactives par an (y compris un certain nombre d'enquêtes sur des employeurs au moment de leur enregistrement en vue du placement de travailleurs migrants).

En vertu de la loi WRAPA du Manitoba, les inspecteurs de la Direction des normes d'emploi sont autorisés à interroger les travailleurs migrants dès leur arrivée au Canada et à obtenir des copies de tous les accords et contrats de recrutement, ainsi que du registre des dépenses engagées pendant le recrutement. Afin de vérifier l'exactitude des informations collectées, les inspecteurs interrogent à nouveau un certain nombre de travailleurs un peu plus tard, une fois qu'ils sont installés.

Sanctions

Des pénalités importantes (jusqu'à CAD 50 000) s'appliquent en cas d'abus ou de maltraitance de travailleurs migrants.

Par ailleurs, les travailleurs migrants ayant payé des commissions à quelconque moment du processus de recrutement seront remboursés avec le dépôt de garantie versé par les agences lors de l'obtention de leur licence. Les licences des agences de recrutement peu scrupuleuses peuvent être résiliées en cas d'infraction.

Réplication et innovation

Dans la lignée de l'exemple du Manitoba, d'autres provinces canadiennes ont mis en place des législations similaires, et plusieurs d'entre elles ont également inclus des dispositions supplémentaires permettant aux employeurs de mieux connaître et choisir les agences de recrutement auxquelles ils font appel, grâce notamment à:

- des obligations déclaratives renforcées imposant aux recruteurs de divulguer tous leurs partenaires, filiales ou agents dans la province ou en dehors;
- des dispositions obligeant les recruteurs à fournir des informations sur leur domiciliation dans la province;
- des détails sur toute autre entreprise détenue ou exploitée par le recruteur, une liste de tous les pays dans lesquels il a l'intention de recruter, les noms des agences ou des individus avec lesquels il a l'intention de travailler à l'étranger, et une liste de toutes les entreprises associées à ses activités de recrutement;
- la responsabilisation des employeurs quant aux commissions de recrutement facturées aux travailleurs en cas de recrutement auprès d'un recruteur non agréé;
- la création d'infractions spécifiques pour les employeurs faisant appel à des recruteurs non agréés.

Ces exigences de transparence accrue offrent des éléments de contrôle supplémentaires lors des inspections et sont supposées améliorer le niveau de protection des travailleurs migrants contre les abus en matière de recrutement.

Il convient en outre de noter que la province de Saskatchewan interdit non seulement de facturer des commissions de recrutement aux travailleurs migrants, mais également toute une série d'autres actes, tels que:

- La fourniture d'informations fausses ou trompeuses
- La confiscation des pièces d'identité des travailleurs migrants
- Les menaces ou représailles réelles contre le(la) migrant(e) et/ou les membres de sa famille.

Accords transfrontaliers

La province du Manitoba a signé des protocoles d'accord avec quelques-uns des principaux pays d'origine des travailleurs migrants, comme celui conclu avec les Philippines, qui exige que les recruteurs philippins envoyant des travailleurs migrants au Manitoba respectent les normes édictées par la loi WRAPA (telles que l'interdiction de facturation de commissions de recrutement aux travailleurs migrants), ou encore que les agences de recrutement du Manitoba ne concluent des accords qu'avec des recruteurs philippins agréés par le gouvernement philippin.

Annexe 5 – Étude de cas de l'inspection sociale en Belgique et aux Pays-Bas

Introduction

La Belgique et les Pays-Bas constituent tous deux des pays de destination de travailleurs migrants, venus aussi bien de pays de l'Union européenne (UE) que de pays tiers extra-européens. Si les migrants européens sont le plus souvent des travailleurs hautement qualifiés de secteurs tels que les technologies de l'information, la santé et l'éducation, un nombre important de travailleurs migrants moins qualifiés sont quant à eux actifs dans la construction civile, l'agriculture, le travail domestique et les transports, et comme dans d'autres pays de l'UE, cela inclut des travailleurs «non déclarés»⁴² et un nombre croissant de travailleurs temporaires «détachés».

Les inspections du travail de Belgique et des Pays-Bas sont des acteurs clés de la lutte contre la traite des êtres humains et autres abus liés au travail, tels que le recrutement inéquitable de travailleurs migrants.

Les droits et responsabilités des travailleurs migrants et de leurs employeurs en matière de recrutement sont régis, en Belgique (1999) comme aux Pays-Bas (1994), par une Loi relative à l'occupation des travailleurs étrangers, qui s'appuie sur les directives de l'UE, et notamment la Directive 2009/52/CE concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et la Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs⁴³.

⁴² Voir la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré sur <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fr>

⁴³ Voir la Directive européenne modifiée concernant le détachement de travailleurs sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A01996L0071-20200730>

Faits marquants

Des équipes d'inspection multidisciplinaires spécialement formées

Les autorités du travail de Belgique et des Pays-Bas disposent d'inspecteurs **spécialement formés pour identifier les indicateurs** de la traite des êtres humains dans le cadre de leurs visites sur les lieux de travail. Cela inclut de porter une attention particulière aux infractions liées au recrutement, telles que la tromperie contractuelle ou la servitude pour dettes⁴⁴.

Ces inspecteurs du travail ont pour mandat d'effectuer des **visites inopinées de n'importe quel lieu de travail, dans n'importe quel secteur et à tout moment de la journée**. Ils opèrent dans le cadre d'une approche globale selon laquelle l'exploitation par le travail et la traite constituent des crimes qu'il n'est pas aisé de constater en flagrant délit.

Ces inspecteurs spécialement formés travaillent avec un ensemble d'autres organismes au sein d'**équipes multidisciplinaires**, qui peuvent inclure les services de police et les communes, et également, dans le cas de la Belgique, des inspecteurs sociaux et du travail décentralisés⁴⁵.

Dans les deux pays, tous les travailleurs, y compris migrants, sont interrogés en privé lors des inspections, et les plaintes sont traitées de manière confidentielle (y compris celles des travailleurs migrants en situation irrégulière).

Lorsqu'ils repèrent des victimes potentielles de traite à des fins d'exploitation par le travail, les inspecteurs ont le devoir d'impliquer leurs collègues concernés pour informer les victimes potentielles de leurs droits.

Ciblage basé sur le renseignement

Les équipes d'inspection **ciblent** les lieux de travail de **secteurs** de l'économie sujets à la maltraitance des travailleurs migrants, tels que l'agriculture, la construction civile, les transports, l'hôtellerie et le nettoyage. En Belgique, d'autres domaines d'intérêt incluent les salons de manucure et les restaurants exotiques, tandis qu'aux Pays-Bas, on s'intéresse également aux agences de placement illégales et aux centres de distribution. Dans ces secteurs, les inspections sont ciblées sur les lieux de travail pour lesquels existe une présomption de maltraitance et/ou d'infractions à la législation du travail.

Le ciblage des lieux de travail au sein de ces différents secteurs **passé par le renseignement** et résulte de l'exploitation de données issues de diverses sources d'information, telles que les services sociaux et fiscaux, la sécurité sociale, les services de migration économique, les procédures de plainte, les syndicats, les ONG et les centres recherche et d'expertise. Ce ciblage s'appuie également sur le dialogue social.

Aux Pays-Bas, la Loi relative à l'occupation des travailleurs étrangers (Wav) interdit expressément aux employeurs et aux particuliers d'employer des étrangers sans permis de travail valide et n'ayant donc pas librement accès au marché du travail néerlandais. La législation (Loi relative à l'occupation des travailleurs étrangers, Art. 15a) impose aux employeurs des Pays-Bas d'enregistrer les travailleurs étrangers. Le registre en procédant, associé aux informations fournies par les services fiscaux et l'UWV⁴⁶, facilite le repérage des activités illégales, des maltraitements et autres abus. La Belgique fait usage de modalités similaires⁴⁷.

En Belgique, le ciblage des inspections conjointes est décidé lors de réunions mensuelles avec les principaux acteurs, dans le cadre d'un plan d'action annuel global couvrant environ 10 000 inspections conjointes par an (avec environ 400 inspecteurs spécialement formés).

⁴⁴ Voir le Manuel de travail d'équipe sur https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20160211/bijlage_manual_for_experts_on/document3/f/vk1heepgfrmn.pdf

⁴⁵ Les inspecteurs fédéraux et locaux ont des rôles différents en Belgique.

⁴⁶ Abréviation de Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), soit l'organisme chargé de la protection sociale des salariés.

⁴⁷ Par l'entremise de la Loi fédérale relative à l'occupation des travailleurs étrangers (30 avril 1999) et des arrêtés régionaux tels que l'Arrêté flamand du 10 décembre 2010 sur les bureaux de placement privés (l'autorisation de travail des étrangers étant en Belgique réglementée au niveau régional) – voir <https://emploi.belgique.be/fr/themes/international/travailleurs-etrangers>.

Capacité et objectifs d'inspection

Pour mener des inspections approfondies – dont des visites sur les lieux de travail avec des observations directes, des entretiens approfondis, la collecte de preuves, la réalisation de visites de suivi, la consultation d'autres acteurs et l'analyse de documents –, il est généralement considéré comme essentiel de disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs formés. On sait également que le temps consacré à la rédaction de rapports peut avoir un impact significatif sur la prise en compte par les tribunaux des infractions liées au travail⁴⁸. Si les ressources d'inspection sont limitées tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, elles sont néanmoins considérables par rapport à celles dont disposent de nombreux autres pays. Et tandis que l'inspection belge fait face à une pression budgétaire accrue⁴⁹, l'Autorité néerlandaise du travail a pour sa part obtenu un budget complémentaire de 50 millions d'euros pour embaucher du personnel en 2017⁵⁰. Mais l'UE/FRA a tout de même recommandé aux Pays-Bas d'augmenter la fréquence de ses inspections ciblées⁵¹.

En Belgique, les inspecteurs du travail ont des objectifs globaux concernant le nombre d'inspections qu'ils doivent mener, mais il est intéressant de constater qu'ils en sont exemptés lorsque des cas d'infractions graves les obligent à enquêter de manière plus approfondie.

L'Autorité néerlandaise du travail stipule quant à elle un taux d'élucidation à atteindre pour les infractions à la législation du travail pour la période 2020-2023⁵², ce qui contribue d'une manière différente à maintenir la pression sur le travail de l'inspection.

Autres faits intéressants

En plus d'imposer des sanctions aux employeurs peu scrupuleux, les inspections du travail de Belgique et des Pays-Bas peuvent également émettre des avertissements et/ou exiger des améliorations dans un délai donné. Elles peuvent également recourir à des mesures préventives, telles que la promotion de la conformité auprès des employeurs ou des campagnes de sensibilisation ciblées (dans les langues pertinentes) à destination des travailleurs migrants. Elles travaillent par ailleurs en collaboration avec d'autres agences, comme l'illustre la campagne «Des droits pour toutes les saisons», axée sur le sort des travailleurs saisonniers dans l'agriculture⁵³.

Depuis 2017, les agences recrutant des travailleurs étrangers temporaires en Belgique sont tenues de s'inscrire auprès du système national LIMOSA pour fournir leurs services. Des règles strictes s'appliquent en outre à l'octroi des licences d'exploitation, telles que l'absence de dette sociale ou fiscale, le respect de toutes les réglementations, l'obligation de transparence et un dépôt de garantie à hauteur de 75 000 EUR. C'est certainement cela qui aura entraîné en Belgique la chute du nombre d'agences de travail temporaire destinées aux étrangers de 26 000 en 2017 à 4 000 en 2019.

⁴⁸ Voir : OIT, Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation; The role of labour inspectors in Belgium and the Netherlands (Avril 2021).

⁴⁹ MYRIA, Jaarlijks evaluatieverslag 2019; Mensenhandel en mensensmokkel (2019) p. 36, disponible sur: www.myria.be/files/Jaarverslag_2019_Mensenhandel_en_mensensmokkel.pdf

⁵⁰ Grâce à une enveloppe supplémentaire de 50 millions d'euros en 2017 pour étendre la capacité d'inspection. Voir le rapport annuel 2020 sur www.inspectieszw.nl/jaarverslag-2020/publicaties/jaarverslagen/2021/05/12/jaarverslag-2020.

⁵¹ Voir: EU/FRA, Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections (2018), p 26.

⁵² [Jaarverslag 2020 | Jaarverslag | Inspectie SZW](http://www.inspectieszw.nl/jaarverslag-2020/publicaties/jaarverslagen/2021/05/12/jaarverslag-2020), p. 52

⁵³ La campagne «Des droits pour toutes les saisons» de l'Autorité européenne du travail se concentre sur les travailleurs saisonniers. Voir: <https://www.ela.europa.eu/en/campaigns/rights-for-all-seasons#:~:text=Rights%20for%20All%20Seasons%20-%20Campaign%20on%20Seasonal,more%20vulnerable%20to%20precarious%20living%20and%20working%20conditions>. Pour une autre illustration de la manière dont la Belgique a organisé une semaine de campagne sur ce thème: <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/semaine-daction-de-controles-des-travailleurs-saisonniers-encore-beaucoup-de-travail>

► LISTE DES (PRINCIPALES) RESSOURCES

- Andrees, B., Nasri, A., Swiniarski, P., Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration; Models, challenges and opportunities, 2015 (ILO)
- Union européenne, *Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré*: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=fr>
- Autorité européenne du travail, *Inspections conjointes et concertées*: <https://www.ela.europa.eu/en/concerted-and-joint-inspections>
- Gordon, J., Global labour recruitment in a supply chain context, 2015 (OIT)
- OIT, Le contrôle des chantiers de construction par l'inspection du travail – Guide à l'intention des inspecteurs du travail, 2017
- OIT, [Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail, 2022](#).
- OIT, L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et traite des êtres humains, 2010
- OIT, Suivi et application de la réglementation en matière de recrutement, Modules de formation 1-5, 2015
- Jones K., Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?, 2015, (OIM)



Organisation internationale du Travail
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse

Service des migrations de main-d'œuvre
Service de l'administration du travail, de
l'inspection du travail et de la sécurité et de
la santé au travail

fairrecruitmentinitiative@ilo.org
ilo.org/fairrecruitment

Copyright © International Labour Organization - 2022