



Déclassifié¹

AS/Soc (2025) PV04add2

24 juin 2025

Fsocpv04add2_2025

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Procès-verbal

de l'audition sur « des lignes directrices européennes viables pour combattre le dumping social et renforcer les mécanismes de négociation collective », tenue à Helsinki le vendredi 16 mai 2025

Mme Saskia Kluit, Présidente de la commission, ouvre la réunion et accueille les experts :

- Mme Natalia Ollus, Directrice, Institut européen pour la prévention et le contrôle de la criminalité, affilié aux Nations Unies (HEUNI) ;
- M. Samuli Hiilesniemi, avocat, Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK) ;
- Mme Pia Marttila, Conseillère principale en charge de la coordination, Permanence pour les victimes d'actes criminels (RIKU).

L'objectif de l'audition est de recueillir des informations auprès d'experts sur la situation en Finlande en matière de mesures visant à lutter contre le dumping social et l'exploitation par le travail. Les résultats de la discussion seront utilisés dans la préparation d'un rapport sur les « Lignes directrices européennes durables pour lutter contre le dumping social et renforcer les mécanismes de négociation collective », actuellement élaboré par Mme Valérie Piller Carrard (Suisse, SOC). Bien que la rapporteure n'ait pas pu être présente à l'audition, elle recevra en temps utile le résumé de l'audition d'aujourd'hui.

Mme Marttila commence sa présentation en expliquant le travail du Service spécialisé pour les victimes de la traite et des crimes connexes / Permanence pour les victimes d'actes criminels (RIKU), une ONG qui gère 20 bureaux dans le pays. Cette ONG contribue à l'effort du service public qui fournit des services réguliers dans le cadre de la directive de l'Union européenne sur les victimes de l'exploitation par le travail ;² elle est financée par le Ministère finlandais de la Justice et le Centre pour les organisations sociales et sanitaires (STEA).

Le dumping social se distingue de l'exploitation par le travail. Il porte préjudice à l'ensemble de la société en faussant le marché et en pénalisant les entreprises respectueuses de la loi. Il est très difficile à détecter sans que les travailleurs exploités ne signalent les abus. Phénomène caché, il échappe également aux statistiques, mais peut entraîner une spirale de la criminalité si les autorités publiques ferment les yeux. RIKU est le premier point de contact pour les travailleurs exploités, qui peuvent bénéficier de conseils confidentiels ; ses activités couvrent également le soutien aux victimes de la traite des êtres humains. En 2024, 289 cas d'exploitation par le travail ont été signalés, la majorité des victimes ayant finalement porté plainte. La plupart des travailleurs exploités sont d'origine étrangère et titulaires d'un permis de travail.

L'exploitation par le travail concerne principalement le secteur des services (notamment l'agriculture pour les travaux saisonniers, la restauration, le nettoyage et l'entretien ménager, la réparation automobile et le secteur de la construction) parmi les travailleurs faiblement rémunérés recrutés à l'étranger et dont le permis de séjour est lié à leur permis de travail. Les victimes sont largement sous-payées et travaillent généralement pendant des heures excessives. Dans le passé, la cueillette des baies dans la forêt n'était pas considérée comme un emploi. L'emploi abusif était souvent présenté comme un « conflit salarial » et était difficile à enquêter. Cela a clairement contribué à alimenter l'économie souterraine et la ségrégation sur le marché du travail.

¹ Le procès-verbal a été approuvé et déclassifié par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable lors de sa réunion du 24 juin 2025.

² Directive (UE) 2024/1712 modifiant la directive 2011/36/UE relative à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains et à la protection de ses victimes.

Le travail de RIKU a permis d'identifier des cas d'exploitation par le travail et de nouvelles tendances, de comprendre les mécanismes d'exploitation, de démanteler des réseaux criminels, d'accélérer les enquêtes et de combler les lacunes juridiques. L'identification des cas d'exploitation doit être suivie de conséquences tangibles pour les auteurs et d'une assistance, d'une protection et d'une indemnisation pour les victimes. Le manque d'attention accordée à l'analyse des données pourrait conduire à l'impunité, à une augmentation de l'exploitation et au dumping social. Se concentrer uniquement sur les cas les plus graves pourrait conduire à la poursuite de l'exploitation et à sa normalisation. La coopération entre les différentes parties prenantes (autorités, ONG, syndicats et autres) est essentielle pour lutter contre l'exploitation par le travail.

Mme Ollus présente ensuite les travaux de l'Institut européen pour la prévention de la criminalité et du contrôle (HEUNI) sur l'exploitation par le travail, la traite des êtres humains et le travail forcé. L'institut travaille en étroite collaboration avec les autorités, les acteurs du marché du travail, les entreprises, les services publics chargés des marchés publics et les ONG afin d'élaborer des réponses ciblées et des outils concrets. Si le dumping social est essentiellement un problème économique, l'exploitation par le travail met en évidence la violation des droits fondamentaux des personnes concernées. Ces dernières subissent des pressions liées aux conditions de travail, notamment des horaires excessifs et l'absence de rémunération des heures supplémentaires, des salaires insuffisants ou la retenue de leur salaire, et des violences ou des menaces de violence, la confiscation de leurs documents d'identité, des frais de recrutement abusifs ou illégaux et/ou des restrictions de déplacement. La sous-rémunération est de loin l'aspect le plus courant de l'exploitation par le travail, mais en tant que telle, elle n'est pas criminalisée dans la plupart des pays ; c'est une combinaison d'infractions qui caractérise le mieux l'exploitation par le travail. Les comparaisons entre pays ont montré que la Finlande est bien en avance sur de nombreux autres pays européens dans la lutte contre l'exploitation par le travail.

L'approche finlandaise vise à identifier les victimes de la criminalité et à comprendre leur vulnérabilité en combinant des interventions spécialisées et multidisciplinaires. La compréhension du mécanisme de contrôle psychologique est essentielle pour détecter et poursuivre efficacement l'exploitation par le travail. En Finlande, les premières dispositions légales et les premiers programmes politiques ont vu le jour entre 2004 et 2010. Il s'agit notamment du premier plan d'action national contre la traite des êtres humains, qui couvre également l'exploitation par le travail. Au cours des sept années suivantes, des recherches ont été menées, des rapports parlementaires ont été publiés, la jurisprudence s'est développée et les mesures d'aide aux victimes ont été renforcées. Depuis 2019, un programme gouvernemental de grande envergure a été mis en place et les médias ont mis en lumière ce phénomène. En 2024, un plan d'action national contre l'exploitation par le travail a été lancé.

En termes d'expertise, le système national comprend une unité de police spécialisée à l'échelle nationale et un réseau de procureurs spécialisés, un système d'assistance aux victimes de la traite, le soutien aux victimes en Finlande, des initiatives de la société civile, un rapporteur national indépendant, un coordinateur gouvernemental de la lutte contre la traite, une unité spécialisée au sein de l'inspection du travail et des recherches empiriques et des orientations fournies par HEUNI. Des inspecteurs du travail spécialisés sont chargés de contrôler les conditions de travail des travailleurs migrants et d'orienter les victimes vers des services d'aide ; ils peuvent s'appuyer sur des lignes directrices spéciales pour traiter les cas potentiels d'exploitation et ont l'obligation de signaler à la police les cas d'exploitation, de traite et d'infractions connexes. Des lignes directrices sectorielles à l'intention des entreprises ont été publiées en 2023-2024 (concernant le recrutement international dans les secteurs de la santé, de l'aide sociale et de la construction).

La législation finlandaise (loi sur les étrangers, chapitre 4, section 54.b) a mis en place une catégorie de permis spécifique pour les travailleurs migrants exploités, qui leur permet de changer d'employeur sans aucune restriction quant à leur secteur d'activité. Toutefois, si l'employeur est soupçonné d'avoir enfreint les règles en matière d'immigration, le permis est refusé aux personnes qui travaillent dans le cadre d'un premier permis, sans préjudice de l'obtention d'un permis auprès d'un autre employeur. Les informations destinées aux travailleurs migrants sont fournies par le gouvernement via l'application mobile *Work Help Finland*, par les syndicats et par les organisations de la société civile.

M. Hiilesniemi évoque l'exploitation par le travail comme faisant partie de l'économie souterraine qui s'étendait aux secteurs les plus vulnérables. Toutes les mesures devraient cibler les secteurs clés où l'exploitation par le travail a lieu (notamment la construction, le nettoyage, la restauration et l'agriculture). Des études ont montré l'importance du rôle des professionnels de la santé au travail et, en ce qui concerne les cas de non-respect des exigences en matière de salaire minimum, les négociations collectives offrent des protections renforcées. Du point de vue syndical, le dumping social est un problème majeur en raison de la violation de l'égalité des droits. La prévention passe par les voies administratives nationales, mais aussi par des mécanismes internationaux permettant à un pays de se référer aux normes minimales établies par l'OIT (Organisation internationale du travail), comme pour les navires étrangers transitant par la Finlande.

M. Fridez fait remarquer que différents pays européens sont confrontés à des défis très similaires en matière d'exploitation par le travail. Il s'agit notamment de lutter contre le travail illégal, de garantir un salaire correct et

des contrôles efficaces, et d'assurer des conditions de travail adéquates. Ce qui diffère probablement, c'est le traitement réservé aux victimes.

Mme Marttila approuve les propos de M. Fridez. La plupart des travailleurs migrants sont employés légalement et tout semble en ordre sur le papier. En réalité, il y a des violations de la réglementation et des conditions de travail qui concernent un petit pourcentage de travailleurs. Lorsque des irrégularités sont détectées, le permis de séjour est prolongé pour la durée de la procédure. La Finlande cherche à éviter un cercle vicieux de perpétuation des abus en délivrant de nouveaux permis de séjour aux personnes qui signalent des cas d'exploitation par le travail afin qu'elles puissent trouver un nouvel emploi.

Mme Ollus ajoute ensuite que la Finlande accorde un délai de réflexion aux victimes de la traite des êtres humains ou aux personnes présumées victimes de la traite afin de leur permettre de demander un permis de séjour dans le pays.

La Présidente évoque la situation dans son pays, les Pays-Bas, où les problèmes les plus importants concernent de loin les personnes autorisées à travailler aux Pays-Bas mais qui deviennent victimes d'exploitation par le travail en raison d'employeurs peu scrupuleux.

En réponse à une question complémentaire de **M. Fridez**, **Mme Marttila** explique que les travailleurs exploités n'appartiennent généralement pas à des syndicats. Ils constituent une concurrence déloyale vis-à-vis de la main-d'œuvre régulière et respectueuse de la loi. Ces dernières années, de plus en plus de syndicats ont compris que s'attaquer aux problèmes des travailleurs non syndiqués et exploités profite aussi directement à leurs membres, car tant qu'il existe un groupe important de travailleurs sous-payés, cela fait baisser le niveau général des salaires. De plus, cela dissuade les employeurs d'embaucher des travailleurs locaux compétents qui n'acceptent pas de travailler pour un salaire inférieur à celui prévu par la convention collective.

M. Hiilesniemi confirme que de nombreux syndicats prennent aujourd'hui très au sérieux les problèmes rencontrés par les travailleurs non syndiqués. La sous-rémunération touche non seulement les travailleurs exploités, mais aussi les travailleurs réguliers.

Mme Ollus commente également la question de la sous-rémunération, qui fait depuis de nombreuses années l'objet d'un débat en Finlande quant à savoir s'il convient ou non de la criminaliser en tant qu'infraction spécifique. Une suggestion importante recommande d'appliquer les dispositions relatives à la fraude et à l'usure plutôt que de créer une infraction spécifique distincte pour la sous-rémunération. Cette suggestion a ensuite été intégrée dans la loi utilisée par les inspecteurs du travail, ce qui permet de lutter contre la sous-rémunération dans le cadre des catégories pénales existantes. Un groupe de travail du Ministère de la Justice examine également la possibilité d'introduire une nouvelle disposition pénale sur « l'usure dans la vie professionnelle », qui viserait non seulement la sous-rémunération, mais aussi d'autres formes d'exploitation.

La Présidente remercie chaleureusement les experts pour avoir partagé leur savoir-faire et leur expérience et pour défendre les travailleurs en situation de vulnérabilité. Elle clôt ensuite l'audition.

List of presence / *Liste de présence*

(The names of members who took part in the meeting are in bold /
Les noms des membres ayant pris part à la réunion sont en caractères gras)

Chairperson / *Président·e*:

Ms / Mme Saskia Kluit	
------------------------------	--

Vice-Chairpersons / *Vice-Président·e-s* :

Ms / Mme Danuta Jazłowiecka	
Mr / M. Armen Gevorgyan	
Lord Don Touhig	

Members / Membres	Country / Pays	Alternates / Remplaçant·e-s
Ms Jorida Tabaku	Albania / <i>Albanie</i>	Zz...
Mr Cerni Escalé	Andorra / <i>Andorre</i>	Mme Bernadeta Coma
Mr Armen Gevorgyan	Armenia / <i>Arménie</i>	Ms Hripsime Grigoryan
Mr Stefan Schennach	Austria / <i>Autriche</i>	Ms Doris Bures
Mr Andreas Minnich	Austria / <i>Autriche</i>	Ms Agnes Sirkka Prammer
Ms Anne Lambelin	Belgium / <i>Belgique</i>	Mr Andries Gryffroy
M. Benoît Lutgen	Belgium / <i>Belgique</i>	Mme Véronique Durenne
Ms Darijana Filipović	Bosnia and Herzegovina / <i>Bosnie-Herzégovine</i>	Mr Šemsudin Dedić
Ms Atidzhe Alieva-Veli	Bulgaria / <i>Bulgarie</i>	Zz...
Ms Petya Tsankova	Bulgaria / <i>Bulgarie</i>	Zz...
Ms Zdravka Bušić	Croatia / <i>Croatie</i>	Ms Rada Borić
Ms Christiana Erotokritou	Cyprus / <i>Chypre</i>	Mr Constantinos Efstathiou
Ms Ivana Mádlová	Czechia / <i>Tchéquie</i>	Mr Aleš Juchelka
Ms Michaela Šebelová	Czechia / <i>Tchéquie</i>	Mr Ondřej Šimetka
Ms Camilla Fabricius	Denmark / <i>Danemark</i>	Ms Karin Liltorp
Ms Hanah Lahe	Estonia / <i>Estonie</i>	Zz...
Ms Minna Reijonen	Finland / <i>Finlande</i>	Ms Miapetra Kumpula-Natri
Mme Sophia Chikirou	France	Ms Sabrina Sebaihi
M. Alexandre Dufosset	France	Mme Liliana Tanguy
M. Alain Milon	France	M. Alain Cadec
Mme Maud Petit	France	M. Jean Laussucq
Zz...	Georgia / <i>Géorgie</i>	Zz...
Ms Heike Engelhardt	Germany / <i>Allemagne</i>	Ms Franziska Kersten
Mr Andrej Hunko	Germany / <i>Allemagne</i>	Ms Catarina Dos Santos-Wintz
Mr Christian Petry	Germany / <i>Allemagne</i>	Ms Martina Stamm-Fibich
Mr Harald Weyel	Germany / <i>Allemagne</i>	Ms Katrin Staffler
Ms Maria Syrengela	Greece / <i>Grèce</i>	Ms Maria-Nefeli Vasileiou Chatziioannidou
Mr Georgios Stamatis	Greece / <i>Grèce</i>	Mr Alexis Tsipras
Ms Mónika Bartos	Hungary / <i>Hongrie</i>	Mme Katalin Csöbör

Ms Mónika Dunai	Hungary / <i>Hongrie</i>	Ms Zita Gurmai
Mr Ragnar Þór INGÓLFSSON	Iceland / <i>Islande</i>	Ms Kolbrún Áslaugar
Mr Joseph O'Reilly	Ireland / <i>Irlande</i>	Mr Rónán Mullen
Ms Elena Bonetti	Italy / <i>Italie</i>	Mr Roberto Rosso
Ms Aurora Floridia	Italy / <i>Italie</i>	Mr Giuseppe De Cristofaro
Mr Alessandro Giglio Vigna	Italy / <i>Italie</i>	Mr Graziano Pizzimenti
Mr Stefano Maullu	Italy / <i>Italie</i>	Mr Francesco Zaffini
M. Andris Bērziņš	Latvia / <i>Lettonie</i>	Mr Edmunds Cepurītis
Mr Peter Frick	Liechtenstein	Ms Franziska Hoop
Ms Orinta Leiputė	Lithuania / <i>Lituanie</i>	Mr Zigmantas Balčytis
Mme Stéphanie Weydert	Luxembourg	M. Paul Galles
Mr Michael Farrugia	Malta / <i>Malte</i>	Mr Joseph Beppe Fenech Adami
Mr Ion Groza	Republic of Moldova / <i>République de Moldova</i>	Ms Diana Caraman
Mme Christine Pasquier-Ciulla	Monaco	Mme Béatrice Fresko-Rolfo
Mr Miloš Konatar	Montenegro / <i>Monténégro</i>	Mr Boris Mugoša
Ms Saskia Kluit	Netherlands / <i>Pays-Bas</i>	Ms Elly Van Wijk
Ms Carla Moonen	Netherlands / <i>Pays-Bas</i>	Mr Theo Bovens
Mr Bekim Kjoku	North Macedonia / <i>Macédoine du Nord</i>	Mr Sadula Duraki
Ms Lisa Marie Ness Klungland	Norway / <i>Norvège</i>	Ms Linda Hofstad Helleland
Ms Danuta Jazłowiecka	Poland / <i>Pologne</i>	Mr Mirosław Adam Orliński
Mr Jan Filip Libicki	Poland / <i>Pologne</i>	Ms Magdalena Biejat
Mr Ryszard Petru	Poland / <i>Pologne</i>	Zz...
Ms Jamila Madeira	Portugal	Mr Nuno Fazenda
Mr Carlos Silva Santiago	Portugal	Mr Telmo Faria
Georgeta-Carmen Holban	Romania / <i>Roumanie</i>	Ms Mirela Elena Adomnicai
Ms Dumitrina Mitrea	Romania / <i>Roumanie</i>	Mr Iulian Bulai
Mr Robert-Ionatan Sighiartau	Romania / <i>Roumanie</i>	Ms Maria-Gabriela Horga
Mr Gerardo Giovagnoli	San Marino / <i>Saint-Marin</i>	Ms Alice Mina
Mr Vladimir Đorđević	Serbia / <i>Serbie</i>	Mr Predrag Marsenić
Ms Tatjana Pašić	Serbia / <i>Serbie</i>	Ms Jelena Milošević
Mme Anna Záborská	Slovak Republic / <i>République</i>	Mr Pavol Goga
Mr Dean Premik	Slovenia / <i>Slovénie</i>	Ms Iva Dimic
Ms María Fernández	Spain / <i>Espagne</i>	Mr Alfonso Rodríguez
Mr José Latorre	Spain / <i>Espagne</i>	Ms Marta González Vázquez
Ms Carmen Leyte	Spain / <i>Espagne</i>	Ms Luz Martínez Seijo
Ms Sofia Amløh	Sweden / <i>Suède</i>	Ms Annika Strandhäll
Ms Victoria Tiblom	Sweden / <i>Suède</i>	Ms Boriana Åberg
Mme Céline Amaudruz	Switzerland / <i>Suisse</i>	Mme Valérie Piller Carrard
Ms Sibel Arslan	Switzerland / <i>Suisse</i>	M. Pierre-Alain Fridez
Ms Gökçe Gökçen	Türkiye	Mr Namık Tan
Mr Berdan Öztürk	Türkiye	Ms Sevilay Celenk Özen
Mr Sevan Sivacioğlu	Türkiye	Ms Sena Nur Çelik Kanat
Mr Cemalettin Kani Torun	Türkiye	Mr Mustafa Kaya
Ms Olena Khomenko	Ukraine	Ms Larysa Bilozir

Ms Yuliia Ovchynnykova	Ukraine	Mr Andrii Lopushanskyi
Ms Lesia Ziburanna	Ukraine	Mr Rostyslav Tistyk
Ms Alicia Kearns	United Kingdom / <i>Royaume-Uni</i>	Mr Dan Aldridge
Ms Kate Osamor	United Kingdom / <i>Royaume-Uni</i>	Mr Perran Moon
Ms Elaine Stewart	United Kingdom / <i>Royaume-Uni</i>	Mr Mike Reader
Lord Don Touhig	United Kingdom / <i>Royaume-Uni</i>	Ms Michelle Welsh

Partners for Democracy / Partenaires pour la Démocratie

Mr / M. Allal Amraoui, Morocco / Maroc

Mr / M. Hassan Arif, Morocco / Maroc

Secretariat of Delegation or of Political Group / Secrétariat de Délégation ou de Groupe politique

Ms / Mme Sonja Langenhaeck, Belgium / Belgique

Ms / Mme Vera Damjanović, Montenegro / Monténégro

Mr / M. Sabih Gazi Öztürk, Türkiye

Ms / Mme Fatma Ebrar Özcan, Türkiye

Experts / Expert-es

Mr / M. John Patrick Clarke, Vice President, European Disability Forum

Ms / Mme Natalia Ollus, Director, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)

Mr / M. Samuli Hiilesniemi, lawyer, Central Organization of Finnish Trade Unions (SAK)

Ms / Mme Pia Marttila, Coordinating Senior Advisor, Victim Support Finland (RIKU)

**Representative of the Turkish Cypriot Community (*) /
Représentant de la communauté chypriote turque (*)**

Mr / M. Oğuzhan Hasipoğlu

(*) In accordance with Resolution 1376 (2004) / Conformément à la Résolution 1376 (2004)

Secretariat of the Parliamentary Assembly / Secrétariat de l'Assemblée parlementaire

Ms / Mme Louise Barton, Director of Committees / Directrice des commissions

Ms / Mme Olga Kostenko, Programme Manager, Co-ordinator of Assembly activities to support Ukraine / Responsable de programme, Coordinatrice des activités de l'Assemblée pour soutenir l'Ukraine

Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development /
Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Ms / Mme Catherine Du-BernardHead of the Secretariat / *Cheffe du Secrétariat*

Ms / Mme Aiste Ramanauskaitė Secretary to the Committee / *Secrétaire de la commission*

Ms / Mme Jannick Devaux Secretary to the Committee / *Secrétaire de la commission*

Ms / Mme Claire Dubois-Hamdi Secretary to the Committee / *Secrétaire de la commission*

Ms / Mme Xenia BirioukovaAssistant/ *Assistante*

Ms / Mme Özgü TanAssistant/ *Assistante*