



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'emploi et des affaires sociales

2007/0229(COD)

30.4.2010

AVIS

de la commission de l'emploi et des affaires sociales

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (COM(2007)0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(COD))

Rapporteur pour avis: Alejandro Cercas (*):

(*) Commission associée – article 50 du règlement

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

La présente proposition de directive s'inscrit dans le contexte de l'objectif de l'Union européenne d'instaurer une politique globale en matière d'immigration, et il s'agit d'une proposition cadre pour les citoyens de pays tiers, poursuivant un double objectif:

- a) créer une procédure de demande unique de permis de séjour et de travail dans un État membre;
- b) accorder aux travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans l'Union européenne un ensemble uniforme de droits minimaux, sur la base de l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux des États membres.

Cette proposition a déjà été débattue au sein du Conseil et a fait l'objet d'une résolution du Parlement européen (rapport Gaubert-Jeleva du 20 novembre 2008) adoptée sur la base de la procédure de consultation, conformément à l'ancien traité instituant la Communauté européenne (TCE). La nouvelle procédure législative (procédure législative ordinaire) applicable à cette proposition en vertu du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) justifie l'élaboration d'une nouvelle résolution du Parlement européen.

Le rapporteur pour avis tient à souligner que ce rapport doit se limiter aux questions qui relèvent de la compétence exclusive de la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), à savoir les considérants 9, 12, 15 et 16, l'article 2, point b), l'article 3, paragraphe 2, point b), l'article 12 (sauf la phrase introductive du premier paragraphe) et l'article 13, sauf si le rapporteur ou un autre député de cette commission décide de présenter des amendements à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur des aspects de cette proposition qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la commission EMPL.

Cette proposition fait partie d'un paquet d'initiatives législatives que la Commission a annoncé en 2007. Le document qui nous occupe devrait être la directive cadre et le plus petit dénominateur commun applicable aux directives plus spécifiques dans le domaine de l'immigration qui sont contenues dans ce paquet (sanctions à l'encontre des employeurs de travailleurs illégaux; travailleurs hautement qualifiés; travailleurs saisonniers; stagiaires rémunérés et personnes transférées temporairement par leur société).

Il aurait été logique que le débat sur ce paquet ait commencé par la proposition cadre, et que sur la base de l'accord obtenu sur cette proposition, on débattre alors des propositions spécifiques. Malheureusement, cela n'a pas été le cas, et l'Union a déjà adopté les directives sur les sanctions à l'encontre des employeurs (directive 2009/52/CE) et sur les travailleurs hautement qualifiés (directive 2009/50/CE). Le non-respect de cet ordre logique nous oblige désormais à travailler sur la base du fait accompli: ainsi, en analysant les droits applicables aux travailleurs issus de pays tiers dont s'occupe cette proposition, il faut voir quels sont les droits qui ont déjà été concédés aux travailleurs hautement qualifiés, afin d'éviter des contradictions et de rechercher un minimum de cohérence et d'homogénéité entre les deux textes. À cette fin, il faut tenir compte des droits que l'Union européenne concède déjà aux travailleurs qui sont des résidents de longue durée (directive 2003/109/CE), aux ressortissants

de pays tiers admis à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (directive 2004/114/CE), ou aux ressortissants de pays tiers admis aux fins de recherche scientifique (directive 2005/71/CE).

Le problème principal que pose la proposition de directive est que le caractère horizontal et la norme cadre qu'on nous avait annoncés sont gommés par les exclusions du champ d'application et les dérogations concernant les droits de certains groupes spécifiques. Le rapporteur pour avis estime que cette question nuit à l'objectif fondamental de cette directive qui est d'établir la garantie d'égalité de traitement, dans les domaines socio-économiques et du travail, de tous les travailleurs issus de pays tiers qui travaillent légalement dans l'Union par rapport aux citoyens communautaires.

Cette égalité est exigée pour des raisons élémentaires de justice sociale et d'équité, et comme reconnaissance de la contribution que les migrants fournissent à l'économie de l'Union, par leur travail ainsi que par les impôts et les cotisations sociales qu'ils paient. De la même manière, cela contribuera à réduire la concurrence déloyale, à rendre plus difficile la pratique du travail illégal et à empêcher que les travailleurs issus de pays tiers soient victimes d'exploitation et d'exclusion sociale. L'établissement d'un ensemble minimal de droits est important pour créer des règles du jeu homogènes dans toute l'Union en ce qui concerne les travailleurs légaux issus de pays tiers, indépendamment de l'État membre dans lequel ils résident.

Établir cet ensemble de droits pour tous les migrants légaux, sans exclusion et avec un minimum de dérogations, est indispensable pour réaliser nos engagements sur l'intégration et le respect de ceux qui travaillent légalement au sein de l'Union, en reconnaissant ainsi leur dignité et leur contribution au développement économique et social de l'Union.

Pour améliorer le caractère horizontal de cette directive et qu'elle soit un point de référence et un cadre pour les futures directives relatives à des groupes spécifiques, il convient de préciser qu'aucun groupe spécifique, et plus particulièrement celui des travailleurs saisonniers, ne doit être exclu de son champ d'application, contrairement à ce que prévoit la Commission: les directives spécifiques doivent concrétiser les conditions d'accès à l'Union et éventuellement les droits spécifiques, mais sans faire obstacle à ce que tous les migrants légaux soient couverts par les objectifs d'un traitement juste, équitable et égal poursuivis par la directive cadre.

Le rapporteur pour avis estime qu'il n'est pas correct non plus que dans la proposition de la Commission, des aspects essentiels de la protection soient laissés à la discrétion des États membres. Il est clair que la situation des marchés de travail et les besoins en main-d'œuvre étrangère, ainsi que sa qualification plus ou moins élevée, varient d'un État membre à l'autre. Néanmoins, dans un environnement aussi hétérogène, il est utile et nécessaire d'avoir un plus petit dénominateur commun permettant de progresser vers une politique européenne commune, cohérente et juste en matière de migration, contribuant efficacement à l'intégration sociale et professionnelle des migrants.

AMENDEMENTS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de directive Considérant 9

Texte proposé par la Commission

(9) En l'absence de législation **communautaire** horizontale, les ressortissants de pays tiers voient leurs droits varier en fonction de leur nationalité et de l'État membre dans lequel ils travaillent. Ils ne jouissent pas des mêmes droits que les citoyens de cet État membre ou que les autres citoyens de l'Union. En vue de poursuivre l'élaboration d'une politique d'immigration cohérente, de compléter l'acquis existant en matière d'immigration et de réduire l'inégalité de droits qui existe entre les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers qui y travaillent légalement, il convient d'établir un ensemble de droits en spécifiant notamment les domaines dans lesquels l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux doit être garantie aux travailleurs issus de pays tiers qui sont en séjour régulier dans un État membre, mais sans avoir encore le statut de résident de longue durée. L'objectif est **de créer des conditions partout égales** dans l'ensemble de l'Union européenne, de reconnaître que les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans un État membre contribuent, par leur production et les impôts qu'ils acquittent, à la prospérité de l'économie européenne et de mettre en place un garde-fou contre la concurrence déloyale pouvant s'exercer entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants du fait de l'exploitation de ces

Amendement

(9) En l'absence de législation horizontale **de l'Union**, les ressortissants de pays tiers voient leurs droits varier en fonction de leur nationalité et de l'État membre dans lequel ils travaillent. Ils ne jouissent pas des mêmes droits que les citoyens de cet État membre ou que les autres citoyens de l'Union. En vue de poursuivre l'élaboration d'une politique d'immigration cohérente, de compléter l'acquis existant en matière d'immigration et de réduire l'inégalité de droits qui existe entre les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers qui y travaillent légalement, il convient d'établir un ensemble de droits **socio-économiques et dans le domaine du droit du travail** en spécifiant notamment les domaines dans lesquels l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux doit être garantie aux travailleurs issus de pays tiers qui sont en séjour régulier dans un État membre, mais sans avoir encore le statut de résident de longue durée. L'objectif est **d'instaurer un niveau minimal d'équité** dans l'ensemble de l'Union européenne, de reconnaître que les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans un État membre contribuent, par leur production et les impôts qu'ils acquittent, à la prospérité de l'économie européenne et de mettre en place un garde-fou contre la concurrence déloyale pouvant s'exercer entre travailleurs nationaux et travailleurs

derniers.

migrants du fait de l'exploitation de ces derniers. ***Sans préjudice de l'interprétation de la notion de relation d'emploi dans d'autres législations de l'Union européenne, le terme de "travailleur issu d'un pays tiers", visé à l'article 2, point b), de la présente directive devrait signifier tout ressortissant d'un pays tiers qui a été admis sur le territoire d'un État membre, qui y réside légalement et est autorisé à travailler dans le cadre d'une relation rémunérée en vertu du droit national ou conformément aux pratiques nationales de cet État membre.***

Justification

L'objet de cette proposition est de préciser le fait que la définition de "travailleur issu d'un pays tiers" ne doit pas influencer l'interprétation de la notion de relation de travail figurant dans tout autre instrument juridique de l'Union parce qu'il n'existe pas de définition uniforme du concept de "relation de travail" dans le droit du travail de l'Union européenne. En outre, la définition proposée par la Commission semble différer des définitions actuelles appliquées au moins dans certains États membres.

Amendement 2

Proposition de directive Considérant 12

Texte proposé par la Commission

(12) Les ressortissants de pays tiers relevant de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, aussi longtemps qu'ils sont détachés dans un État membre, et les ressortissants de pays tiers qui entrent sur le territoire d'un État membre en application d'engagements contenus dans un accord international facilitant l'entrée et le séjour temporaire de certaines catégories de personnes physiques en rapport avec des activités de commerce et d'investissement ne devraient pas relever de la présente directive, parce qu'ils ne

Amendement

(12) Les ressortissants de pays tiers qui sont des travailleurs détachés ne relèvent pas de la présente directive. Ceci ne devrait pas empêcher les ressortissants de pays tiers qui résident légalement et sont légalement employés sur le territoire d'un État membre et qui sont détachés dans un autre État membre de bénéficier de l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'État membre d'origine pour la durée de leur détachement, en ce qui concerne les conditions d'emploi qui ne sont pas touchées par l'application de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans

sont pas considérés comme faisant partie du marché du travail de cet État membre.

le cadre d'une prestation de services¹.

1 JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

Amendement 3

Proposition de directive

Considérant 16

Texte proposé par la Commission

(16) Les ressortissants de pays tiers qui travaillent dans un État membre devraient bénéficier d'une égalité de traitement en matière de sécurité sociale. Les branches de la sécurité sociale sont définies dans le **règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Le règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité étend les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union européenne et qui se trouvent dans une situation transfrontalière.** Les dispositions relatives à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale contenues dans la présente directive s'appliquent également aux personnes qui arrivent dans un État membre en provenance directe d'un pays tiers. **Toutefois, la présente directive ne devrait pas accorder plus de droits que ceux déjà prévus dans la législation communautaire en vigueur dans le domaine de la sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers dont le statut**

Amendement

(16) Les ressortissants de pays tiers qui travaillent dans un État membre devraient bénéficier d'une égalité de traitement en matière de sécurité sociale. Les branches de la sécurité sociale sont définies dans le **règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.** Les dispositions relatives à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale contenues dans la présente directive s'appliquent également aux personnes qui arrivent dans un État membre en provenance directe d'un pays tiers.

relève de plus d'un État membre.

Amendement 4

**Proposition de directive
Considérant 16 bis (nouveau)**

Texte proposé par la Commission

Amendement

(16 bis) La législation de l'Union ne limite pas le pouvoir des États membres d'organiser leurs systèmes de sécurité sociale. En l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, il appartient à la législation de chaque État membre de fixer les conditions en vertu desquelles les prestations de sécurité sociale sont accordées, ainsi que le montant de ces prestations et la période durant laquelle elles sont accordées. Toutefois, dans l'exercice de ce pouvoir, les États membres devraient se conformer au droit de l'Union.

Amendement 5

**Proposition de directive
Considérant 16 ter (nouveau)**

Texte proposé par la Commission

Amendement

(16 ter) Les États membres devraient ratifier la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990.

Amendement 6

Proposition de directive

Article 2 – point b

Texte proposé par la Commission

b) «travailleur issu d'un pays tiers»: tout ressortissant d'un pays tiers qui a été admis sur le territoire d'un État membre *et* autorisé à y travailler *légalement*;

Amendement

b) "travailleur issu d'un pays tiers": *sans préjudice de l'interprétation de la notion de relation d'emploi dans d'autres législations de l'Union européenne*, tout ressortissant d'un pays tiers qui a été admis sur le territoire d'un État membre, *qui y réside légalement et est* autorisé à travailler *dans le cadre d'une relation rémunérée en vertu du droit national ou conformément aux pratiques nationales de cet État membre*;

Amendement 7

Proposition de directive

Article 3 – paragraphe 2 – point b

Texte proposé par la Commission

b) qui relèvent de la directive 96/71/CE, aussi longtemps qu'ils sont détachés;

Amendement

b) qui relèvent de la directive 96/71/CE, aussi longtemps qu'ils sont détachés *et n'affecte pas les compétences des États membres relatives à l'accès et à l'admission des ressortissants de pays tiers sur leur marché du travail*;

Justification

Il convient de préciser le fait que la proposition de directive, en liaison avec la directive 96/71/CE, n'affecte pas la responsabilité des États membres en matière d'admission de ressortissants de pays tiers sur leurs marchés du travail nationaux. Le droit des États membres à décider des personnes admises sur leurs marchés du travail respectifs ne doit pas être mis en cause.

Amendement 8

Proposition de directive

Article 12 - paragraphe 1 - point a

Texte proposé par la Commission

a) les conditions de travail, y compris en matière de salaire et de licenciement, ainsi qu'en matière de santé et de sécurité au travail;

Amendement

a) les conditions de travail, y compris en matière de salaire et de licenciement, ainsi qu'en matière de santé et de sécurité au travail, ***de temps de travail, de congés et de procédures disciplinaires, en tenant compte des conventions collectives générales en vigueur;***

Justification

Élargit les hypothèses d'égalité de traitement.

Amendement 9

Proposition de directive

Article 12 – paragraphe 1 – point e

Texte proposé par la Commission

e) les branches de la sécurité sociale, tels que définies dans le ***règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Le règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité s'applique en conséquence;***

Amendement

e) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le ***règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil;***

Justification

La nouvelle législation sur la coordination des systèmes de sécurité sociale reposera sur le règlement (CE) n° 883/2004.

Amendement 10

Proposition de directive

Article 12 - paragraphe 1 - point g

Texte proposé par la Commission

g) les avantages fiscaux;

Amendement

g) les avantages fiscaux, ***pour autant que le travailleur soit considéré comme étant fiscalement domicilié dans l'État membre concerné;***

Amendement 11

Proposition de directive

Article 12 - paragraphe 1 - point h

Texte proposé par la Commission

h) l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance ***offerte*** par les services de l'emploi.

Amendement

h) l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance ***et services de conseil offerts*** par les services de l'emploi ***prévus par le droit national.***

Amendement 12

Proposition de directive

Article 12 - paragraphe 2 - point c

Texte proposé par la Commission

c) ***en restreignant les*** droits conférés par le paragraphe 1, point h), en ce qui concerne le logement social, aux ressortissants de pays tiers ayant séjourné ou ayant le droit de séjourner sur leur territoire pendant ***trois ans au moins;***

Amendement

c) ***en imposant des restrictions à la pleine application des*** droits conférés par le paragraphe 1, point h), en ce qui concerne le logement social, aux ressortissants de pays tiers ayant séjourné ou ayant le droit de séjourner sur leur territoire pendant ***moins de trois ans;***

Justification

Il s'agit d'un amendement technique visant à remédier au fait que le texte de la Commission signifiait le contraire de ce qu'il devrait logiquement dire, à savoir que les droits doivent être restreints pour les ressortissants de pays tiers qui ont un permis de séjour court.

Amendement 13

Proposition de directive

Article 12 - paragraphe 2 - point e

Texte proposé par la Commission

e) en restreignant les droits conférés par le paragraphe 1, point e), aux travailleurs issus de pays tiers qui occupent effectivement un emploi, sauf en ce qui concerne les allocations de chômage.

Amendement

e) en utilisant le critère de résidence (pour les prestations destinées aux résidents, mais pas pour les prestations liées à l'emploi) si le titre de séjour est délivré à d'autres fins que le travail mais qu'il permet au titulaire de travailler.

Amendement 14

Proposition de directive

Article 12 – paragraphe 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

2 bis. Les travailleurs issus de pays tiers se déplaçant vers un pays tiers, ou les descendants de ces travailleurs résidant dans des pays tiers, dans la mesure où leurs droits proviennent desdits travailleurs, reçoivent, en relation avec la vieillesse, l'invalidité et le décès, des pensions légales basées sur l'emploi antérieur de ces travailleurs et acquis conformément à la législation visée à l'article 3 du règlement (CE) n ° 883/2004, dans les mêmes conditions et au même taux que les ressortissants des États membres concernés lorsqu'ils se déplacent vers des pays tiers. Les États membres peuvent soumettre l'application de cette disposition à la condition de l'existence d'accords bilatéraux dans lesquels l'exportation réciproque des pensions est reconnue et une coopération technique est mise en place.

Amendement 15

Proposition de directive Article 12 - paragraphe 2 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

2 ter. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que toute violation des droits énoncés dans la présente directive fait l'objet de sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives.

Justification

Des mesures efficaces doivent être disponibles en cas d'infraction au principe de l'égalité de traitement, par exemple par les employeurs.

Amendement 16

Proposition de directive Article 12 – paragraphe 2 quater (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

2 quater. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que toute violation des droits énoncés dans la présente directive fait l'objet d'un recours juridictionnel.

Amendement 17

Proposition de directive Article 13 - paragraphe 1 - point b bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

b bis) La présente directive s'applique sans préjudice des droits et principes contenus dans la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977.

PROCÉDURE

Titre	Procédure de demande unique de permis de résidence et de travail		
Références	COM(2007)0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(COD)		
Commission compétente au fond	LIBE		
Avis émis par Date de l'annonce en séance	EMPL		
Commission(s) associée(s) - date de l'annonce en séance	21.4.2010		
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Alejandro Cercas 21.1.2010		
Examen en commission	22.2.2010	16.3.2010	27.4.2010
Date de l'adoption	28.4.2010		
Résultat du vote final	+: 42	–: 1	0: 7
Membres présents au moment du vote final	Regina Bastos, Edit Bauer, Jean-Luc Bennahmias, Pervenche Berès, Mara Bizzotto, Martin Callanan, David Casa, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Philip Claeys, Derek Roland Clark, Sergio Gaetano Cofferati, Marije Cornelissen, Tadeusz Cymański, Frédéric Daerden, Proinsias De Rossa, Sari Essayah, Richard Falbr, João Ferreira, Pascale Gruny, Thomas Händel, Marian Harkin, Roger Helmer, Stephen Hughes, Liisa Jaakonsaari, Danuta Jazłowiecka, Adam Kósa, Jean Lambert, Veronica Lope Fontagné, Olle Ludvigsson, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Elisabeth Morin-Chartier, Csaba Óry, Siiri Oviir, Rovana Plumb, Konstantinos Poupakis, Sylvana Rapti, Licia Ronzulli, Elisabeth Schroedter, Jutta Steinruck, Traian Ungureanu		
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Raffaele Baldassarre, Filiz Hakaeva Hyusmenova, Véronique Mathieu, Gesine Meissner, Ria Oomen-Ruijten, Evelyn Regner, Csaba Sógor, Emilie Turunen, Gabriele Zimmer		