

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier»

COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Rapporteuse: **M^{me} Christa SCHWENG**

Le 29 septembre 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier»

COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mars 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 4 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de directive à l'examen, car elle s'insère dans l'effort mené au plan européen pour développer une approche globale de l'immigration légale. Cette proposition de directive peut contribuer à couvrir le besoin d'un surcroît de main d'œuvre pendant certaines saisons, qui ne peut être satisfait en raison de l'insuffisance de l'offre de main d'œuvre dans le pays concerné. Dans le même temps, cette proposition contribue de manière significative à la lutte contre l'immigration illégale.

1.2 Le Comité se félicite tout particulièrement de la simplification et de l'accélération des procédures d'admission, car le travail saisonnier consiste par définition en des activités temporaires et c'est précisément durant ces périodes que les entreprises se trouvent confrontées au manque de main d'œuvre.

1.3 Le Comité approuve la disposition qui prévoit que l'utilisation de chaque examen du marché de l'emploi reste réservée aux États membres. Dans ce contexte, le Comité préconise d'associer les partenaires sociaux à toutes les mesures relatives à l'admission de travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers.

1.4 Le Comité demande au Conseil, à la Commission et au Parlement européen de réexaminer les dispositions concernant la durée maximale de séjour, car celle de six mois par année civile ne correspond pas aux besoins des entreprises, notamment dans les pays qui connaissent deux saisons. Aussi le Comité propose-t-il que des dérogations à la durée maximale de séjour puissent être établies au niveau national, tout au moins dans des cas justifiés, en étroite concertation avec les partenaires sociaux. Il convient de garantir dans ce contexte que le caractère saisonnier du contrat de travail et les possibilités de contrôle afférentes sont bien respectés.

1.5 Le Comité demande d'introduire dans la directive à l'examen des règles qui disposent clairement dans quels secteurs de l'économie des activités saisonnières peuvent être menées. Des dérogations à ces règles devraient pouvoir être établies au niveau national en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

1.6 Le Comité attire l'attention sur le fait que les travailleurs saisonniers n'obtiennent qu'un accès temporaire au marché du travail de l'État membre d'accueil. Conformément à l'application du principe de la «lex loci laboris» (assujettissement du travailleur à la législation de l'État membre dans lequel il travaille), ils doivent donc, conformément au droit du travail, bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, qu'il s'agisse de droits découlant de la législation, de conventions collectives d'application générale ou de conventions collectives régionales. Il conviendrait cependant de subordonner le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale à l'existence d'accords bilatéraux.

2. Introduction et contenu de la proposition de directive

2.1 La Commission, dans sa communication intitulée «Programme d'action relatif à l'immigration légale»⁽¹⁾, prévoyait l'adoption, entre 2007 et 2009, de cinq propositions législatives sur l'immigration de main d'œuvre, dont une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers. Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil des 10 et 11 décembre 2009, réitérait l'engagement de la Commission et du Conseil à mettre en œuvre le programme d'action relatif à l'immigration légale.

2.2 La Commission a soumis sa proposition⁽²⁾ le 13 juillet 2010 et la justifie par le besoin des États membres en matière de travail saisonnier, secteur pour lequel il est de plus en plus difficile de trouver des ressortissants de l'UE. Malgré la demande croissante de main d'œuvre hautement qualifiée dans l'UE, le besoin structurel de travailleurs peu qualifiés continuera également de croître dans les secteurs d'activités traditionnels. La Commission fait également valoir que certains travailleurs saisonniers originaires de pays tiers sont sujets à une exploitation et à des conditions de travail indignes comportant des risques pour leur santé et leur sécurité.

2.3 Les consultations préparatoires à l'élaboration de la proposition de directive ont révélé la nécessité de règles européennes communes en ce qui concerne les conditions d'entrée

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final.

⁽²⁾ COM(2010) 379 final.

et de séjour de certaines catégories clefs d'immigrants économiques, plus particulièrement la main-d'œuvre hautement qualifiée sujette à des transferts internes aux entreprises et les travailleurs saisonniers. Ces conditions d'admission devraient être aussi simples, aussi peu bureaucratiques et aussi flexibles que possible.

2.4 La proposition de la Commission prévoit une procédure simplifiée pour l'admission de travailleurs saisonniers originaires de pays tiers sur la base de définitions et de critères communs. Sous certaines conditions, les travailleurs saisonniers pourraient recevoir un titre unique de séjour et de travail leur accordant le droit de séjour pour une période de six mois par année civile. Les États membres ont la possibilité d'accorder aux travailleurs saisonniers soit des permis plurisaisonniers valables au maximum trois ans, soit une procédure simplifiée de réadmission pour les années suivantes. Les conditions de travail des travailleurs saisonniers sont exposées avec clarté et prévoient qu'ils doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil.

3. Observations générales

3.1 Comme le montre l'évaluation d'impact de la Commission, l'ampleur du travail saisonnier accompli par des ressortissants de pays tiers varie considérablement à travers l'UE: ainsi, en 2008, la Hongrie a admis 919 travailleurs saisonniers, la France 2 860, la Suède 7 552 et l'Espagne pas moins de 24 838. Dans de nombreux États membres, les travailleurs saisonniers occupent des emplois peu qualifiés dans des secteurs tels que l'agriculture (60 % des travailleurs saisonniers en Italie, 20 % en Grèce) et le tourisme (en Espagne, 13 % de tous les permis de travail délivrés en 2003 concernaient le secteur de l'hôtellerie et de la restauration). Certaines régions d'Autriche font appel à des travailleurs saisonniers – d'où le quota de 8 000 fixé pour la saison d'hiver 2008/2009.

3.2 Le Comité s'est déjà exprimé dans de nombreux avis sur la question de l'uniformisation des conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers. Lors du processus de consultation pour le livre vert sur les migrations économiques ⁽³⁾, le Comité préconisait des règles spécifiques pour les travailleurs saisonniers et exigeait la production obligatoire d'un contrat de travail.

3.3 La Commission a choisi comme base juridique l'article 79, paragraphe 2, points a) et b). De l'avis du Comité, elle aurait également pu envisager de fonder sa proposition de directive sur l'article 153, étant donné qu'il s'agit aussi de réglementer les conditions de travail et d'emploi. Les partenaires sociaux auraient également dû être consultés dans ce contexte. Toutefois, le Comité est conscient que conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, une proposition de directive qui poursuit une double finalité, dont l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, doit être fondée sur la base juridique exigée par la finalité principale ou prépondérante.

3.4 Une procédure commune de permis de travail et de séjour valable pour les ressortissants des pays tiers dans toute l'Union européenne contribuerait grandement à ajuster les pics saisonniers de demande de main-d'œuvre à l'offre disponible. Les entreprises ont besoin – et auront besoin à l'avenir – de

main-d'œuvre à la fois peu et hautement qualifiée. Malgré la hausse du chômage du fait de la crise, la main-d'œuvre de l'Union disponible dans certains pays, secteurs et professions n'est pas suffisante pour couvrir les besoins saisonniers.

3.5 Le Comité rappelle que les travailleurs européens, qu'ils travaillent ou non en tant que travailleurs mobiles ou saisonniers dans un pays autre que leur pays d'origine, sont aussi bien soumis au droit européen qu'au droit national de l'État où ils travaillent. La directive pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers ne doit pas déboucher sur la création d'une catégorie particulière de travailleurs. Le droit du travail de l'État où le travail est accompli doit pleinement s'appliquer.

3.6 Le Comité estime avec la Commission qu'une procédure unifiée à l'échelle de l'UE peut également aider à garantir des emplois légaux pour les travailleurs saisonniers et empêcher l'exploitation qui existe dans certaines régions. Il convient aussi à cet égard de tenir compte de la directive sur les sanctions (2009/52/CE) ⁽⁴⁾, qui oblige les employeurs à s'assurer que leurs employés sont en possession d'un titre de séjour valable et prévoit des sanctions en cas de non-respect de cette disposition. La possibilité pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers de séjourner illégalement à l'expiration de leur titre de séjour est écartée par la «directive retour» 2008/115/CE: cette dernière prévoit que la cessation du séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers doit passer par une procédure transparente et équitable, tout en privilégiant le retour volontaire sur l'expulsion.

3.7 Sept parlements nationaux ⁽⁵⁾ ont procédé à une série de contrôles approfondis sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité par la proposition de directive, et ont exprimé des critiques, notamment, sur la durée de l'autorisation de séjour et sur la question de l'hébergement.

3.8 Pour prendre en compte les inquiétudes des parlements nationaux relatives au respect du principe de subsidiarité, le Comité propose que la durée du séjour soit régie au niveau national en fonction de la situation de chaque pays. Dès lors, les États membres qui ont besoin de davantage de travailleurs saisonniers tant en hiver qu'en été pourraient eux aussi maintenir leurs réglementations existantes.

4. Observations particulières

4.1 Le Comité relève que les définitions des termes «travailleur saisonnier» et «activités soumises au rythme des saisons» comportent une large marge d'appréciation et laissent donc aux États membres la liberté de décider quels sont les secteurs qui entrent dans cette catégorie. Cette situation n'est pas tout à fait cohérente avec le considérant n° 10, lequel précise clairement que les activités soumises au rythme des saisons concernent généralement des secteurs tels que l'agriculture, pendant la période de plantation ou de récolte, ou le tourisme, pendant la période des vacances. Il y a lieu dès lors d'introduire dans la directive une disposition claire pour définir quels sont les secteurs dans lesquels peuvent être entreprises des activités saisonnières. Des dérogations nationales à ces règles devraient pouvoir être établies en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

⁽⁴⁾ JO C 286/20 du 17 novembre 2005.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ JO C286/20 du 17 novembre 2005.

4.2 La formulation selon laquelle une «activité soumise au rythme des saisons» occasionne des besoins de main-d'œuvre nettement supérieurs à ceux qui sont nécessaires dans le cadre des activités courantes est une question d'interprétation et crée dès lors une certaine incertitude sur le plan juridique. De l'avis du Comité, il serait préférable de parler d'une «augmentation substantielle» ou d'une «augmentation» de la demande de main-d'œuvre. Il appartiendrait à l'autorité compétente, en conjonction avec les partenaires sociaux nationaux de déterminer si cette «augmentation (substantielle)» se justifie dans la pratique.

4.3 Le Comité se félicite expressément de la disposition qui subordonne la délivrance d'un titre unique de travailleur saisonnier à l'obligation de produire un contrat de travail à durée déterminée valable ou une offre d'emploi ferme qui précise le montant de la rémunération et le nombre d'heures de travail. Cette disposition permet à l'autorité responsable de la délivrance du permis de séjour d'examiner la base contractuelle de l'emploi de ressortissants de pays tiers. Elle assure également le respect de la législation nationale en matière d'emploi.

4.4 Une demande d'admission peut être rejetée, notamment, si l'employeur a été sanctionné conformément à la législation nationale pour travail non déclaré et/ou pour emploi illégal. Le Comité condamne avec vigueur le travail non déclaré, mais note que ce motif de refus pourrait être interprété de telle façon que même une infraction mineure déboucherait sur un refus permanent d'admission. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, et dans l'esprit de la directive sur les sanctions, il convient de préciser clairement que les motifs de refus ne peuvent être invoqués que pendant une période donnée, qui doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction, après l'imposition de la sanction.

4.5 Le Comité constate avec satisfaction que les États membres qui le souhaitent peuvent continuer à procéder à un examen du marché de l'emploi. De même, il accueille favorablement la possibilité de rejeter une demande pour des raisons liées au nombre de ressortissants admis. Il estime toutefois que les partenaires sociaux et les agences publiques pour l'emploi de l'État concerné doivent être associés à l'examen du marché de l'emploi et à la fixation des quotas d'admission. Les quotas devraient être établis de manière à ne pas prolonger indéfiniment la durée de la procédure pour les autorisations individuelles.

4.6 De l'avis du Comité, la disposition de l'article 11 qui prévoit que les travailleurs saisonniers sont autorisés à séjourner pendant une période maximale de six mois par année civile est trop peu flexible et pourrait entrer en contradiction avec le principe de subsidiarité: permettre aux entreprises dans les États membres qui connaissent deux saisons de recourir pendant les deux saisons à des travailleurs saisonniers originaires de pays tiers suppose de donner aux États membres la possibilité de prévoir des dérogations à la durée maximale des permis de séjour et de travail à l'intérieur d'une période donnée. Cela devrait se faire en étroite concertation avec les partenaires sociaux nationaux. Il convient de garantir dans ce contexte que le caractère saisonnier du contrat de travail et les possibilités de contrôle afférentes sont bien respectés.

4.7 Le fait de prendre comme base de référence l'année civile n'est pas réaliste et ne prend pas en compte les zones touristiques qui connaissent une saison d'hiver et une saison d'été.

Une telle disposition forcerait les employeurs et/ou les employés à soumettre une nouvelle demande d'admission au cours de la période d'emploi.

4.8 De même, le Comité estime que l'article 11 paragraphe 2, qui stipule que «pendant la période mentionnée au paragraphe 1 (...), les travailleurs saisonniers sont autorisés à prolonger leur contrat ou à être embauchés en tant que travailleurs saisonniers par un autre employeur» n'est pas clair, et qu'il soulève plusieurs interrogations. À titre d'exemple, l'expression «la période mentionnée au paragraphe 1» fait-elle référence à l'année civile ou bien aux six mois mentionnés? Dans la pratique, cela signifie-t-il qu'un travailleur saisonnier peut prolonger son permis de séjour à onze mois par année civile?

4.9 Le Comité préconise de ne fixer la disposition qui permet de changer d'employeur qu'à certaines conditions et en tenant compte du droit national applicable: les travailleurs saisonniers sont généralement engagés pour pourvoir aux besoins de main-d'œuvre d'un employeur donné. Ce besoin correspond à la durée de leur titre de séjour. Le changement d'employeur devrait en tout cas être notifié à l'autorité compétente à des fins de contrôle.

4.10 Le Comité accueille favorablement dans les grandes lignes la simplification de la procédure de réadmission. Cette disposition permet en effet aux employeurs d'engager à nouveau des travailleurs saisonniers dont ils se sont montrés satisfaits par le passé. La proposition à l'examen prévoit que les employeurs qui n'ont pas rempli leurs obligations découlant du contrat de travail et qui ont fait l'objet de sanctions sont exclus des mécanismes de demande de travailleurs saisonniers. Afin d'éviter que des infractions mineures ne conduisent à l'impossibilité de faire appel à des travailleurs saisonniers, il y a lieu de déterminer si les sanctions en questions ont été imposées pour une infraction à des dispositions fondamentales de la législation sur le travail.

4.11 La proposition de directive prévoit, sous le titre «Garanties procédurales», que les États membres se prononcent sur la demande et informent par écrit le demandeur de leur décision dans les 30 jours. Le Comité se félicite en principe que la prise de décision soit assortie d'un délai mais relève que l'autorité compétente doit avoir la possibilité, au cours de cette période, d'examiner les renseignements qui lui ont été fournis.

4.12 La disposition de l'article 14 qui fait obligation au travailleur saisonnier d'apporter la preuve qu'il dispose d'un logement lui assurant des conditions de vie décentes soulève la question de savoir s'il incombe également à l'employeur de fournir ledit hébergement. Si cette interprétation est exacte, le Comité estime qu'une telle disposition ne serait pas réaliste. Toutefois, si l'employeur fournit un logement, celui-ci doit en tout cas pouvoir être inspecté par l'autorité compétente.

4.13 Le Comité attire l'attention sur le fait que les travailleurs saisonniers n'obtiennent qu'un accès temporaire au marché du travail de l'État membre d'accueil. Conformément à l'application du principe de la «lex loci laboris», ils doivent donc, conformément au droit du travail, bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, qu'il s'agisse de droits découlant de la législation, de conventions collectives d'application universelle ou de conventions collectives régionales. Le Comité estime dès lors qu'il y a lieu, à l'article 16 paragraphe 1, second alinéa, de supprimer la référence aux conventions collectives d'application universelle ainsi que la définition de ces conventions.

4.14 La disposition stipulant que les travailleurs saisonniers ont droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concerne certaines branches de la sécurité sociale – tout au moins en ce qui concerne les retraites, les préretraites, les pensions de réversion, les allocations chômage et les allocations familiales – ne devrait être en principe d'application que si des accords bilatéraux existent en la matière. Néanmoins, l'obligation de verser des cotisations aux organismes sociaux d'un État doit également entraîner la possibilité pour ces personnes de faire valoir des droits aux prestations correspondantes.

4.15 En outre, il y a lieu d'encourager les États membres à doter leurs autorités de contrôle (l'inspection du travail, par

exemple) des moyens nécessaires et à les former de sorte qu'elles puissent remplir leurs tâches dans le respect des droits fondamentaux.

4.16 Dans chaque État, outre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux nationaux jouent un rôle important sur le marché national de l'emploi. C'est pourquoi il convient de se concerter étroitement avec eux lorsque des décisions sont prises pour déterminer des secteurs où le travail saisonnier est autorisé, lors de l'examen du marché de l'emploi et lors des contrôles du respect des dispositions du contrat de travail.

Bruxelles, le 4 mai 2011

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
